

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS:
PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DETERMINANTES COM
VISTAS À INTEGRAÇÃO**

GEORGE BRASIL PASCHOAL PITSICA

Itajaí-SC

2014

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DETERMINANTES COM VISTAS À INTEGRAÇÃO

GEORGE BRASIL PASCHOAL PITSICA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Osvaldo Agripino de Castro Júnior

Itajaí-SC

2014

AGRADECIMENTOS

À Deus e seus mensageiros.

Aos meus pais Paschoal Apóstolo Pítsica (*in memoriam*) e Eloá Paschoal Pítsica pela educação e exemplo que me foram passados.

À minha irmã Helena pelo carinho e dedicação sempre dispensados e aos meus irmãos Gabriel e Apóstolo pelo apoio incondicional.

Ao Tio Isaac Pilati pelas valiosas dicas.

Aos meus amigos e colegas de curso Maria de Lourdes, Marianne, Renato e Hamilton, em cujo convívio fez com que eu aprendesse valiosas lições de vida.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina pela bolsa de estudos e afastamento para a frequência das aulas, viabilizadas através do programa de capacitação dos servidores, na pessoa da Joseane Aparecida Corrêa, Diretora do Instituto de Contas.

Aos amigos sempre presentes nas discussões sobre o tema da pesquisa Túlio Martins do TCE/MG, Guilherme Barbosa Netto do TCU e especialmente às amigas Giovana Benevides Sales Araújo do TCE/PR e Valéria Gouvêa Ghanem por terem me iniciado neste instigante tema, dando apoio para superar as dificuldades e vibrando a cada conquista.

Em especial ao professor Dr. Osvaldo Agripino de Castro Júnior, pela atenção e dedicação a minha orientação, sempre muito solícito e disponível em todos os momentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INSTITUTO DE CONTAS

A participação no curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica decorre do Termo de Cooperação firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) em 2011, e foi patrocinada pelo TCE/SC, por meio do financiamento de 90% das mensalidades e do afastamento para a frequências às aulas.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2014.

George Brasil Paschoal Pítsica
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - TRIBUNAIS DE CONTAS: CONCEITOS E PRINCÍPIOS	15
1.1 Conceitos.....	19
1.1.1 Controle.....	19
1.1.2 Controle Social	20
1.1.3 Controle Externo	25
1.1.4 Jurisdição de Contas.....	26
1.1.5 Jurisprudência.....	32
1.2 Princípios relativos à jurisprudência dos Tribunais de Contas	38
1.2.1 Princípio da Igualdade ou Isonomia e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas.....	39
1.2.2 Princípio da Segurança Jurídica e o respeito aos Precedentes	44
1.2.3 Princípio da Transparência e o Controle Externo	48
CAPÍTULO 2 ELEMENTOS DETERMINANTES DOS MECANISMOS DE SISTEMATIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NO TCU, TCE-MG, TCE-PR E TCE-SC	52
2.1. Tribunal de Contas da União – TCU	52
2.1.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência.....	52
2.1.2. Funcionalidade do sítio eletrônico	55
2.1.3 Estrutura de Pessoal	56
2.1.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência	58
2.1.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência.....	58
2.1.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados	59
2.2. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG.....	60
2.2.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência.....	61
2.2.2. Funcionalidade do sítio eletrônico	62
2.2.3 Estrutura e Pessoal	63
2.2.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência	65
2.2.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência.....	66
2.2.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados	67
2.3. Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR.....	69
2.3.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência.....	70
2.3.2. Funcionalidade do sítio eletrônico	72
2.3.3. Estrutura e Pessoal	74
2.3.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência	75
2.3.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência.....	76
2.3.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados	78
2.4. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC.....	81
2.4.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência.....	81
2.4.2. Funcionalidade do sítio eletrônico	81
2.4.3 Estrutura e Pessoal	82
2.4.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência	84
2.4.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência.....	86
2.4.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados	87

CAPÍTULO 3 JURISPRUDÊNCIA, ANÁLISE DOS ELEMENTOS DETERMINANTES E A EXPERIÊNCIA COMPARTILHADA ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS	89
3.1 Jurisprudência	89
3.1.1 Natureza das decisões emanadas dos Tribunais de Contas.....	90
3.2 Análise comparativa dos elementos determinantes	94
3.2.1 Produtos formulados pelo setor de jurisprudência	95
3.2.2 Funcionalidade do sítio eletrônico	97
3.2.3 Estrutura e pessoal	99
3.2.4 Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência	103
3.2.5 Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência.....	108
3.2.6 Legislação relativa às Consultas e Prejulgados	112
3.3 Experiência compartilhada entre os Tribunais de Contas para a Jurisprudência	117
3.3.1 Primeiro e segundo encontros de jurisprudência dos Tribunais de Contas – Jurists	117
3.3.2 Principais temas apresentados nos encontros para o setor de Jurisprudência pelos TCU, TCE/MG, TCE/PR e TCE/SC.....	119
3.3.2.1 Discussões e resoluções resultantes dos encontros	123
3.3.2.2 Criação do comitê de Jurisprudência.....	124
3.3.3 .. Primeira reunião do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência vinculado ao Instituto Rui Barbosa - IRB.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	131

RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica está inserida na linha de pesquisa *Constitucionalismo e Produção do Direito*, tem como objeto a identificação e análise dos requisitos mínimos para obtenção de uniformidade entre os mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas. O tema se justifica, pois apesar de as Cortes trabalharem com uma mesma base normativa e principiológica, as decisões emanadas se encontram isoladas umas das outras. Tal isolamento advém da disparidade existente na estrutura de sistematização e divulgação da Jurisprudência das Cortes de Contas, o que dificulta e, por vezes, impede o exercício do Controle Social. O objetivo geral é, portanto, é analisar a integração com vistas à efetividade dos princípios da isonomia, segurança jurídica e transparência na atividade dos Tribunais de Contas, em especial no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tal objetivo é perquirido com a apresentação das Categorias Estratégicas: Controle, Controle Social, Controle Externo, Jurisdição de Contas e Jurisprudência, bem como sobre os Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Transparência com enfoque na produção da Jurisprudência. Em seguida, o trabalho aponta os elementos determinantes: produtos formulados pelo setor de jurisprudência; funcionalidades do sítio eletrônico; estrutura e pessoal; legislação relativa à súmula de jurisprudência; legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência; legislação relativa às Consultas e Prejulgados, utilizando como parâmetro comparativo os Tribunais de Contas da União, do Estado de Minas Gerais, do Estado do Paraná e do Estado de Santa Catarina. Por fim há a análise dos elementos determinantes, bem como relato do processo de integração em andamento por parte dos Tribunais de Contas para a criação da rede de jurisprudência das diversas Cortes de Contas nacionais. Ao final, apresentam-se as considerações finais da pesquisa realizada nessa Dissertação.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Jurisprudência. Uniformização. Súmula.

ABSTRACT

This Dissertation in Legal Science is inserted into the Research Constitutionalism and the Law Production line has it as the object to identify and analysis of the minimum requirements for obtaining uniformity among the mechanisms of dissemination and systematization of the jurisprudence of the Court of Auditors. The theme is justified because despite the Courts work with the same normative and principled basis, decisions emanating are isolated from each other. Such isolation arises from the disparity in the structure of systematization and dissemination of the Decisions of the Courts of Auditors, which makes it difficult and sometimes prevents the exercise of social control. The overall objective is therefore to analyze the integration with a view to the effectiveness of the principles of equality, legal certainty and transparency in the activity of the Courts of Auditors, particularly in the Court of the State of Santa Catarina. This objective is investigated with the presentation of the strategic categories: Control, Social Control, External Control, Accounts Jurisdiction and Jurisprudence, and on the Principles of Equality, Legal Certainty and Transparency focusing on the production of Jurisprudence. Then, the paper points out the key elements: services provided by the sector of jurisprudence; features of the website; structure and personnel; legislation on the summary of jurisprudence; legislation Standardization of Jurisprudence; legislation concerning Consultation and Prejudged using as parameter the Union Court of Auditors, Minas Gerais State, Paraná and Santa Catarina. Finally there is the analysis of the determinants as well as reporting the ongoing integration by the Courts of Auditors for the creation of the network of jurisprudence of the various Courts of Auditors national process. Finally, it is presented the concluding remarks of the research conducted in this dissertation.

Keywords: Court of Auditors. Jurisprudence. Uniformity. Summary.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, na linha de pesquisa *Constitucionalismo e Produção do Direito*, e visa à abordagem da seguinte problemática:

Quais os requisitos mínimos para obter uniformidade entre os mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas com o fim de assegurar a efetividade dos princípios da isonomia e segurança jurídica?

Os Elementos Determinantes da jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre temas afetos ao Controle Externo estão de acordo com os princípios da transparência e acesso à informação?

Nessa seara, justifica-se a escolha do tema da pesquisa pelo fato de que, apesar de trabalharem sobre uma mesma base normativa e principiológica, as decisões emanadas dos Tribunais de Contas pátrios atualmente se encontram isoladas umas das outras.

Assim, a disparidade existente na estrutura de sistematização e divulgação da Jurisprudência das Cortes de Contas agrava e proporciona tal isolamento.

Diante da impossibilidade de minimamente se extrair uma jurisprudência regional sobre temas afetos ao Controle Externo, verifica-se grave violação dos Princípios da Isonomia e Segurança Jurídica, além de impossibilitar a Transparência e o Acesso à informação, fundamentais para o exercício do Controle Social.

Partindo-se da verificação de que alguns Tribunais de Contas, por possuírem mecanismos estruturados de sistematização e divulgação da jurisprudência, estão se firmando como paradigmas para outros Tribunais, busca-se efetuar estudo sobre os Elementos Determinantes relativos ao tema.

Isso será feito com a finalidade de apresentar contribuições para apontar algumas funcionalidades mínimas para diminuir o isolamento existente entre os Tribunais de Contas, contribuindo para a formação de uma rede de jurisprudência interligada entre todas as Cortes de Contas brasileiras.

O objetivo geral é contribuir para efetividade dos princípios da isonomia, segurança jurídica e transparência na atividade dos Tribunais de Contas, em especial ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Os objetivos específicos são:

- a) discorrer sobre os Princípios e conceitos relevantes para a pesquisa, assim como controle externo e jurisdição de contas;
- b) apresentar os Elementos Determinantes dos mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência do TCU, TCE/MG, TCE/PR e TCE/SC;
- e
- c) efetuar a análise comparativa dos Elementos Determinantes dos mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência do TCU, TCE/MG, TCE/PR e TCE/SC, possibilidades e limites da efetividade dos Princípios da isonomia, segurança jurídica e transparência na atividade do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente Dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com a apresentação dos conceitos relativos às categorias¹ Controle, Controle Social, Controle Externo, Jurisdição de Contas e Jurisprudência, bem como sobre os Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Transparência com enfoque na produção da Jurisprudência.

O Capítulo 2 apresenta os elementos determinantes² da pesquisa, quais

¹ “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.25.

² “Constituem-se, os elementos determinantes, a matéria-prima da comparação, a partir da qual a comparação será feita, de modo que, modificar estes elementos é alterar a estrutura específica da ordem jurídica considerada”. CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Teoria e prática do direito comparado e desenvolvimento**: Estados Unidos x Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, UNIGRANRIO, IBRADD, 2002, p. 84.

sejam: a) Produtos formulados pelo setor de jurisprudência; b) funcionalidades do sítio eletrônico; c) estrutura e pessoal; d) legislação relativa à súmula de jurisprudência; e) legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência; f) legislação relativa às Consultas e Prejulgados, utilizando como parâmetro comparativo os Tribunais de Contas da União, do Estado de Minas Gerais, do Estado do Paraná e do Estado de Santa Catarina.

O Capítulo 3 dedica-se à análise dos elementos determinantes, bem como relato do processo de integração em andamento por parte dos Tribunais de Contas para a criação de uma rede de jurisprudência entre as diversas Cortes de Contas nacionais.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são sintetizadas as contribuições sobre a Jurisprudência dos Tribunais de Contas, especificamente sobre os produtos disponíveis, mecanismos de sistematização e divulgação, estrutura do setor de jurisprudência e ferramentas processuais existentes.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação³ foi utilizado o Método Indutivo⁴, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano⁵ e o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação é composto na base lógica indutiva com elementos comparativos.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente,⁶ da Categoria,⁷ do Conceito Operacional⁸ e da Pesquisa Bibliográfica⁹ e

³ “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados sob, a moldura do Referente estabelecido (...)”: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.83.

⁴ “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.86.

⁵ Base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para a fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. Duvidar; 2. Decompor; 3. Ordenar; 4. Classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.204.

⁶ “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.54.

⁷ “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD,

espera-se que possam fornecer maiores embasamentos à temática.

Nesta Dissertação as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados no texto ou em rodapé quando mencionadas pela primeira vez.

Cesar Luiz. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.25.

⁸ “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos (...)” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.37.

⁹ Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011, p.207.

CAPÍTULO 1 - TRIBUNAIS DE CONTAS: CONCEITOS E PRINCÍPIOS

A presente pesquisa inicia com as considerações preliminares acerca da Jurisprudência dos Tribunais de Contas – conceitos e Princípios a ela atinentes, com o fim de embasar, por meio dos conceitos operacionais das categorias estratégicas, a estrutura, mecanismos de sistematização e divulgação da Jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Pesquisar o Tribunal de Contas é como identificar os olhos, a visão do Controle Técnico Externo já que atua na observação dos fenômenos, *in casu*, nos fenômenos que permeiam a administração pública, com o fim de apresentar, por exemplo, o diagnóstico exato do local em que se verificou qualquer distorção.

No caso brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil apresenta a forma como será composto organicamente o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Estaduais, disciplinando que esses últimos serão integrados por sete Conselheiros, conforme disposto em seu art. 75, parágrafo único. Em alinhamento com o modelo federal, a indicação dos Conselheiros dos Tribunais estaduais, do Distrito Federal e dos municípios deve ser feita pelo Chefe do Poder Executivo local e pelo Poder Legislativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil no art. 71, incisos I e II, trouxe uma sutil diferença na *apreciação* das contas do Chefe do Poder Executivo com o *julgamento* das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

A redação do referido artigo dispõe que o Controle Externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁰, delimitando as competências desta Corte. De acordo com o Princípio da Simetria, estas competências devem ser estendidas nos mesmos moldes para as Constituições dos Estados ao versarem sobre os demais Tribunais de Contas.

Desta feita, observa-se uma questão importante para a presente pesquisa, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos entre si e, portanto, não guardam qualquer grau hierárquico, quer entre o Tribunal de Contas da União com os dos Estados, quer entre os Tribunais dos Estados com os dos Municípios onde existam.

Portanto, verifica-se a primeira questão relevante que fundamenta o campo de análise da presente pesquisa. Trata-se da questão da autonomia que cada Tribunal possui, especialmente no que diz respeito aos seus julgados, e, conseqüentemente, em relação a sua própria jurisprudência, no formato de ilhas isoladas uns dos outros nesse ponto.

Em que pese essa autonomia, e retornando ao caput do artigo constitucional em comento, pode-se sustentar que o controle feito pelo Tribunal de Contas seria meramente de auxílio, subalterno, hierarquicamente inferior, como mero órgão do Poder Legislativo. E, certamente, há quem o considere órgão do Poder Legislativo, como sustenta Branco:

Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 da CF). Para essa finalidade, o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que integra o Poder legislativo e que é composto por nove Ministros, com o mesmo *status* e regime jurídico dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça [...].¹¹

Venia concessa, não parece ser este o melhor entendimento. Para tanto, apoiar-se-á na doutrina dominante, ao qual elege-se a de Ayres Britto:

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 914.

normativo da autonomia.

Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.¹²

Assim, a posição jurídica mais adequada para o Tribunal de Contas é a sua previsão constitucional, independência no exercício de suas funções constitucionalmente previstas e autonomia administrativa e financeira. O Tribunal de Contas deve subordinar-se à Constituição e à Lei.¹³

Posição essa que corrobora a análise da redação do art. 71, incisos I e II, não restando dúvidas em relação ao afirmado, pois – invertendo-se a ordem para fins didáticos –, observa-se que no inciso II, o Tribunal de Contas julga, diretamente e sem a análise do Poder Legislativo, as contas dos administradores e demais responsáveis pelo erário.

Em relação ao disposto no inciso I é que a *apreciação* das contas é efetuada em conjunto entre os dois órgãos constitucionalmente responsáveis pelo Controle Externo: Legislativo e Tribunal de Contas.

Nesse sentido, vale o retorno a uma metáfora apresentada por Rousseau¹⁴ segundo o qual “o princípio da vida política está na autoridade do soberano. O poder legislativo é o coração do Estado, o poder executivo é o cérebro, que dá movimento a todas as partes. O cérebro pode cair em paralisia e o indivíduo prosseguir vivendo”¹⁵ complementando que, se o Legislativo é o coração, o Tribunal de Contas será a visão. Diante de tal enfoque, fica fácil distinguir as diferentes funções no

¹² BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 04 jul. 2013. p. 3.

¹³ JÚNIOR. Salomão Ribas. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 290.

¹⁴ Cruz destaca, por oportuno, que Rousseau defende que a criação de uma comunidade política se daria através de um pacto social e do voto de todos os cidadãos. A comunidade seria criada por conta do acordo firmado entre seus membros, que pactuariam submeter-se a um poder comum, que exerceria sua soberania sobre todos. *In*. CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Seleção e organização dos capítulos Emanuela Cristina Andrade Lacerda.- Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 24.

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social e discurso sobre a economia política**. Tradução: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. 7. ed., 1995. São Paulo: Hemus. p. 96.

juízo das contas do Chefe do Executivo:

A análise elaborada pelo Tribunal de Contas, no Parecer Prévio das contas de governo, pelo qual verifica detalhadamente cada item a ser apreciado e apresenta a proposta de decisão que é encaminhada ao Legislativo, é a visão¹⁶.

Ao Legislativo, que seria o coração, cabe a análise do Parecer Prévio elaborado pela Corte de Contas e proceder a um juízo não mais técnico, mas político; não apenas fundado nos fatos apresentados, mas sensível ao contexto político, nesse sentido a pertinência do resgate da metáfora daquele autor revolucionário do século XVII¹⁷.

Apenas para defender a lógica, do que a um olhar apressado pode não parecer tão lógico, resgata-se outro autor iluminista¹⁸ que esclarece o porquê de, apenas para o juízo das contas do Chefe do Executivo, não ser dispensado apenas o juízo técnico efetuado pela Corte de Contas.

Trata-se do precursor do entendimento moderno da Teoria da Tripartição dos Poderes: Montesquieu, que, em seu clássico *Do espírito das leis*, defende a divisão dos poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário, em um sistema conhecido como *sistema de freios e contrapesos*, segundo o qual somente um Poder pode fiscalizar o outro. Nesse sentido, vale a seguinte transcrição:

Trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem diria! Até a virtude precisa de limites.

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.¹⁹

Eis a lógica da separação constitucional das competências contida nos incisos

¹⁶ PITSICA, George Brasil Paschoal. Funções constitucionais do Tribunal de Contas em um Estado Democrático. **Revista Ad Vocatus**: Revista digital interativa OAB Santa Catarina. 17 fev. 2012. Ano I. Ed. 02. Disponível em: <<http://www.epageflip.net/i/55950/42>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

¹⁷ PITSICA, George Brasil Paschoal. Funções constitucionais do Tribunal de Contas em um Estado Democrático. **Revista Ad Vocatus**: Revista digital interativa OAB Santa Catarina. 17 fev. 2012. Ano I. Ed. 02. Disponível em: <<http://www.epageflip.net/i/55950/42>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

¹⁸ O *Contrato Social* de Rousseau e o *Espírito das Leis* de Montesquieu tiveram a seu tempo, na ótica de Bonavides, efeito altamente subversivo, inspirando a ação revolucionária que se seguiu, demarcando transformações profundas na sociedade, inspirando os constituintes de 1791 e 1793 e a formulação da Declaração dos Direitos do Homem, que fundou o Estado de Direito, seja qual for o qualificativo que se lhe acrescente – Liberal, Democrático ou Social. In. ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v.3. p.86.

¹⁹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 166.

I e II do art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil, adorada por uns, criticada por outros, reflexo direto da adoção de um Estado Democrático.

1.1 Conceitos

1.1.1 Controle

A origem do termo Controle, segundo Fernandes²⁰ recordando Giannini e Medauar, possui origem do latim fiscal medieval, surgindo da contração das expressões *contra* e *rotulum*, resultando em francês no termo *contrarole*, que era utilizada pelos exatores como rol (relação) de contribuintes.²¹

Explicita Siraque que o vocábulo Controle é de origem estrangeira e acaba sendo utilizado com diversos significados, como o de fiscalização, na França; regulação, na Alemanha; e dominação e poder, na Inglaterra. Pactua o referido autor com a utilização do termo Controle, predominantemente, no sentido de fiscalização e o conceitua como ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações.²²

Para fins do presente trabalho a utilização do termo controle, predominantemente, terá o sentido de fiscalização - como ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações.²³

A Constituição Federal traz em seu bojo a diretriz do Estado Brasileiro. Em seu texto é possível verificar, por meio de uma malha constituída de finalidades, tarefas e imposições os objetivos traçados. Aí se encontra a esteira sobre a qual deve trilhar a Administração Pública.²⁴ Nesse sentido Bonavides destaca que:

²⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 33.

²¹ No mesmo sentido: GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 22. COSTA, Luiz Bernardo Dias Costa. *op cit.* p. 38. DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 38.

²² SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 221.

²³ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 221.

²⁴ PÍTICA, George Brasil Paschoal. Breves reflexões sobre controle externo e controle social. Controle. **Revista semestral do TCE/CE**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. vol. 9.

Imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição Formal não é algo separado da Sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a espontaneidade do sentimento social mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico²⁵.

Sobre o objeto da função Controle, esclarece Fernandes que, na atualidade, deve ser compreendido em sua visão mais nobre, enquanto vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas. São, assim, instrumentos da função: a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando à reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento.²⁶

Segundo o ex-Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Lincoln Magalhães da Rocha, o estudo do instituto Controle dentro do direito administrativo é decorrência da Ciência da Administração sobre a técnica de administrar. Nesse sentido, o Controle é o quinto elemento da atividade administrativa, que é composta por: planejamento, organização, comando, coordenação e controle.²⁷

1.1.2 Controle Social

O Tribunal de Contas previsto constitucionalmente como órgão de promoção do Estado democrático (e social) de direito tem papel fundamental na atuação do controle social.

Qualquer controle que se faça em nível social, parte do fortalecimento da cidadania ativa, em que o cidadão se liberta dos resquícios passivos oriundos do Estado liberal²⁸, e assume o papel proativo que lhe cabe. Mileski, traz a seguinte colocação:

n. 1. Jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/195-revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011/890-artigo-13-breves-reflexoes-sobre-controle-externo-e-controle-social?Itemid=0>> Acesso em: 10 jul. 2014.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 98.

²⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 35.

²⁷ ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na administração pública orçamentária: controle interno e externo. In: SOUSA, Alfredo José de; *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 119.

²⁸ Sobre o liberalismo, cumpre colacionar a contribuição efetuada por Paulo Cruz que o qualifica como “corrente de pensamento que se consolidou a partir das revoluções burguesas do século XVIII, o liberalismo caracteriza-se por defender as maiores cotas possíveis de liberdade individual frente ao

Participação e consensualidade são decisivas para as democracias contemporâneas, contribuindo para a governabilidade (eficiência), a contenção de abusos (legalidade), a atenção a todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), o desenvolvimento da responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).²⁹

Todos estes elementos – eficiência, legalidade, justiça, legitimidade, civismo e ordem – também devem ser observados pelos Tribunais de Contas, por meio de seus membros e seu controle externo.

Como bem esclarece Abreu, a cidadania é um conceito decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito e consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado e em outras áreas de interesse público³⁰.

Inaugurando o texto da Constituição Federal, o artigo 1º, elenca o rol dos Princípios fundamentais e em seu parágrafo único traz a máxima segundo a qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”³¹, constituindo a base interpretativa (princípio fundamental) para todos os demais dispositivos constitucionais. Em tal contexto é que, no Brasil, efetivamente se fortaleceu a expressão “Controle Social”, ou seja, aquele controle exercido diretamente pela Sociedade.

Apesar de, desde a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*, haver a possibilidade de a Sociedade exigir a prestação de contas dos agentes públicos sobre a sua administração, no Brasil essa forma de controle ganhou relevo a partir da Constituição Federal. Nesse sentido:

O controle social surgiu com a Constituição Federal de 1988 (§2º do art. 74), quando dispõe que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Por sua vez se concretiza nas várias formas de participação direta da população na elaboração e execução dos orçamentos públicos, destacando-se as experiências de orçamento participativo, as audiências públicas e tantas outras manifestações semelhantes, algumas das quais previstas na própria

Estado, que deve procurar ser neutro. Postula tanto uma filosofia tolerante da vida como modelo social que conseguiu substituir o Antigo Regime e cujos conteúdos se constituíram em fundamento jurídico e político das constituições democráticas”. CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 89.

²⁹ MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, mar./abr. 2006. p.87.

³⁰ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito – vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.321.

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

A gestão pública transparente é uma exigência do Estado Democrático de Direito. A responsabilidade, expressão do princípio republicano, é inerente àquele que exerce função pública e o controle social, pois, um dever de todo e qualquer indivíduo³².

Sarlet ao tratar dos direitos fundamentais sociais a prestações, apresenta uma classificação destes direitos nos sentidos amplo e estrito. Em sentido estrito, estariam direitos a prestações materiais, fáticas; por outro lado, em sentido amplo, divide o autor em direitos de proteção e os direitos à participação na organização e procedimento³³. Sobre estes últimos, Sarlet apresenta o seguinte:

[...] o reconhecimento da existência de direitos fundamentais de participação na organização e procedimento encontra-se, da mesma forma como os direitos à proteção, vinculado aos desdobramentos da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais. [...]

[...] os direitos fundamentais, para além de outorgarem legitimidade ao Estado Democrático de Direito, possuem um caráter democrático que, no contexto da dimensão organizatória e procedimental, se manifesta justamente no reconhecimento de uma democracia com elementos participativos.

No contexto da Constituição Federal de 1988, que agasalhou importantes instrumentos de participação direta da população no processo político-decisório (tais como plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa), a valorização da assim designada dimensão organizatória e procedimental (também democrático-participativa) dos direitos fundamentais passa a ser uma tarefa primordial do Estado Brasileiro. [...]

[...] a problemática dos direitos de participação na organização e procedimento centra-se na possibilidade de exigir-se do Estado a emissão de atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos, ou mesmo de medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização e no procedimento. Em suma, trata-se de saber se existe uma obrigação do Estado neste sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo (fundamental) do indivíduo³⁴.

A Constituição Federal estabeleceu em diversos dispositivos a participação popular, fortalecendo o conceito de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Lima sustenta que:

O controle social surge no início do processo de redemocratização do

³² LEITE, Júlio César Holanda. Controle externo, interno e social. **Revista do TCE**: Rio Grande do Norte, Natal, v. 5, n. 1, dez. 2003. p. 42-43.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010. p. 194-197.

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010. p. 194-197.

Brasil, no final do governo militar. Seu foco central é garantir a eficiência e eficácia em qualquer programa de governo, qualidade dos serviços, e assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, avançando para uma gestão pública mais justa e transparente³⁵.

E conclui que:

Os Tribunais de Contas deverão ser um agente poderoso e facilitador no desenvolvimento do controle social, O desafio é transformar o TCE num instrumento de exercício da cidadania, tornando-o um referencial de credibilidade na apreciação das políticas governamentais.³⁶

Outro dispositivo de relevância para o Controle Social foi estabelecido pelo legislador infraconstitucional com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000³⁷, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O dispositivo legal estabeleceu o princípio da transparência, do qual decorre o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

A fim de ampliar o princípio constitucional da publicidade e dar eficácia plena à garantia fundamental de acesso às informações públicas foi sancionada a Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de acesso à informações em todos os Poderes e entes da Federação trazendo uma mudança no modelo e na dimensão política da gestão da informação que deve vir acompanhada de transformações tecnológicas a fim de que as informações públicas possam ser adequadamente coletadas, selecionadas, processadas, armazenadas e distribuídas³⁸, com vistas a dar maior efetividade ao Controle Social.

Como visto, a República Participativa foi adotada pelo art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil. Neste contexto, importante se faz o resgate da cidadania ativa, impondo ao cidadão não apenas direitos frente ao Estado, mas o amadurecimento desta noção de cidadania, restando a todos os

³⁵ LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. **Controle:** Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 1, p.34-35, fev. 2005.

³⁶ LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. **Controle:** Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 1, p.34-35, fev. 2005.

³⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

³⁸ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales. Manual da lei de acesso à informação pública: a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos. Curitiba: Edição do Autor, 2012, p. 12 e 23.

sujeitos seu posicionamento como responsável e importante colaborador para os órgãos oficiais encarregados pelo controle externo, frente aos assuntos inerentes à coisa pública, como bem ilustra Aguiar:

A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas³⁹.

Um controle social forte depende da vontade do povo e da vontade do Estado. Caso o povo não possua bom nível de instrução, não poderá verificar se as ações desenvolvidas pelo governo estão ou não consoante o seu desejo, bem como se está havendo ou não respeito às normas aplicáveis à Administração Pública.

Por vezes, pode-se tirar proveito da manutenção de parcela da população com baixo grau de instrução e cidadania, pois, assim, esta parcela poderia ser utilizada como fácil massa de manobra, a fim de alavancar votos em eleições futuras. Nesse sentido, Bobbio leciona que:

Um dos trechos mais exemplares a este governo das Considerações sobre o governo representativo de John Stuart Mill, na passagem em que ele divide os cidadãos em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos num bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra (e a não reclamar, acrescento eu, nem mesmo quando o capim é escasso).⁴⁰

Daí a importância da citação trazida por Bobbio quando cita o “Apêndice” à *Paz Perpétua*, de Kant, ao anunciar e ilustrar o princípio fundamental segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas”⁴¹ e complementa afirmando que “pode-se responder que uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima que, caso fosse tornada pública, suscitaria tamanha reação no público que tornaria impossível a sua realização”.⁴²

É nesse contexto que ganha força a sistematização e ampla divulgação da Jurisprudência das Cortes de Contas, qual seja, a de mecanismo de controle social,

³⁹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 152.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 31-32.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 29-30.

⁴² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 90.

possibilitando o acesso à importantes informações sobre todos aqueles que gerenciam dinheiros públicos.

1.1.3 Controle Externo

Percebido o conceito de Controle, destaca-se, por oportuno, também a definição de Controle Externo que, na elaboração de Chaves, é funcional, posto ser uma função complexa constituída por algumas atividades de rotina e outras eventuais, que podem ser desencadeadas por iniciativa do próprio ente responsável por ela, sem necessidade de provocação. Essa função consiste na fiscalização e apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente que se encontra fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido.⁴³

Fernandes, no sentido operacional, delimita o Controle Externo como sendo o “conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”.⁴⁴

O controle externo encontra-se, por sua vez, estrategicamente, no Título IV da Constituição Federal em que trata da Organização dos Poderes, mais especificamente na Seção IX “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, e dispõe acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das entidades da Administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Segundo os artigos 70 e 71 da Constituição Federal,⁴⁵ a função de Controle Externo será exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Sobre o Controle Externo pode-se afirmar, em apertada síntese, que se trata de controle exercido por um órgão que não pertence à estrutura organizacional

⁴³ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. Niterói: Impetus, 2007. p. 9.

⁴⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 120.

⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

daquele que é controlado⁴⁶ - na análise da presente pesquisa, a administração pública, direta e indireta.

Dentre os órgãos que a Constituição Federal incumbiu do exercício do Controle Externo da Administração Pública, destacam-se o Ministério Público, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas (o da União, dos Estados e, em alguns casos, o dos Municípios).

O Controle Externo, segundo disposição constitucional, será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, o Constituinte de 1988 ao estabelecer as competências deste órgão, elencou da seguinte forma:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;⁴⁷

Diante da competência arrolada no inciso II, do artigo retro transcrito, compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

A utilização do verbo julgar as contas dos administradores inserida no texto constitucional, passou a referenciar uma jurisdição especial, conhecida como “jurisdição de contas”.

1.1.4 Jurisdição de Contas

Sobre a jurisdição⁴⁸ de contas, Rodolfo de Camargo Mancuso mostra-se contrário ao reconhecimento desta modalidade de jurisdição, afirmando que o termo

⁴⁶ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 25.

⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. Art. 71.

⁴⁸ "Em todos os compêndios, a jurisdição é conceituada, com pequenas variações, como o poder do Estado de aplicar o direito ao caso concreto. Etimologicamente, *jus dicere* ou *juris dictio*, dizer o direito. [...] Jurisdição deve ser entendida como poder de dizer o direito. Nada mais do que isso, nada menos. A função jurisdicional, segundo Chiovenda, é aquela que tem por escopo a atuação da

tem sido utilizado num sentido figurado, já que os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário (cujos órgãos estão, em *numerus clausus*, elencados no art. 92 da CRFB/88), operando essas Cortes como órgãos de auxílio técnico ao Poder Legislativo, nas tarefas de fiscalização e controle, como se colhe do art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil.⁴⁹

Complementa Mancuso que à semelhança do elastério, usualmente emprestado à palavra *jurisdição*, também o termo *jurisprudência* aparece utilizado em searas não propriamente jurisdicionais, de tal arte que alguns órgãos públicos chegam mesmo a editar súmulas acerca de seus entendimentos, com a dupla finalidade de torná-los *normativos* e uniformizar as orientações.⁵⁰ Porém, reconhece o mesmo autor que:

Muita vez a fixação de Súmulas ou orientações normativas, por órgãos não jurisdicionais, revela-se útil e eficaz, contribuindo para um tratamento igualitário e equitativo de certas matérias, cuja natureza reclama uniformidade de procedimento para os casos afins. [...] Igualmente, as respostas dadas às *consultas* endereçadas pelas Chefias do Executivo e do Legislativo ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo são vinculantes para o consulente (art. 30 da lei paulistana 9.167/80), o que faz sentido, já que se trata de matéria financeiro-orçamentária e a Corte de Contas é órgão de auxílio técnico ao Legislativo, no âmbito do controle externo (CF, art. 71).⁵¹

Representando posicionamento clássico, Gualazzi trabalha as funções do Tribunal de Contas negando a possibilidade do reconhecimento de uma jurisdição de contas por parte dos Tribunais de Contas:

O cotejo dos considerandos doutrinários, ora examinados e comentados, demonstra que a maioria dos autores brasileiros reconhece, na instituição Tribunal de Contas, os seguintes atributos essenciais: a) autonomia funcional; b) colegialidade; c) natureza administrativa; d) funções administrativas; e) edição de atos administrativos; f) realização de atividades administrativas de controle externo; g) perfil de “corporação administrativa autônoma”, que julga, mas não exerce a jurisdição, privativa

vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la praticamente efetiva.” FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 140

⁴⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 46.

⁵⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 48.

⁵¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 49.

do Poder Judiciário.

Por outro lado, igualmente nos parece, em uníssono com José Cretella Júnior, que a jurisdição, *stricto sensu*, em termos científicos, é exercida exclusivamente pelo Poder Judiciário, que detém, no Brasil, o monopólio da competência constitucional de aplicar o Direito contenciosamente, a casos concretos, em lides qualificadas por uma pretensão resistida, com observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e da coisa julgada, formal e material, tudo em consonância com o art. 5º (XXXV) da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Sob aspecto jurídico, não há como supor ou imaginar que o Tribunal de Contas seja órgão com natureza, substância, essência material intrínseca de órgão jurisdicional, judicante, cujas decisões produzam a coisa julgada, com definitividade.⁵²

No mesmo sentido é a conclusão de Mancuso ao reiterar a defesa da utilização do termo jurisprudência apenas para as decisões provenientes dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, *in verbis*:

Ao se cuidar da natureza precípua da "jurisprudência", impende tomá-la em sua acepção mais típica, de sorte a reservar dita expressão para o labor desempenhado pelos órgãos colegiados integrantes dos Tribunais Judiciários, os quais vêm indicados, em *numerus clausus*, no art. 92 da CF. Portanto, fora e além de uma sequência ordenada de acórdãos consonantes, iterativamente prolatados numa certa matéria pelos Tribunais arrolados naquele dispositivo constitucional, não se pode falar em "jurisprudência", no sentido próprio do termo, que só pode ser o *técnico-jurídico*. Admitir-se um sentido *impróprio, figurado* ou mesmo *leigo* da palavra "jurisprudência" é laborar contra a clarificação conceitual do tema, valendo lembrar que o Direito, sendo ciência *nomotética*, que expressa juízos de valor através de formulações coercitivas, abstratas, gerais e impessoais, deve sempre prestigiar o rigor terminológico.⁵³

Não obstante reconhecer-se a importância do posicionamento apresentado, bem como dos eloquentes argumentos apontados, esta pesquisa segue outra parte da doutrina que discorda disso e traz considerações no sentido de reconhecer a existência de uma jurisdição de contas.

Na atual Constituição Federal brasileira ficou expressamente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas em seu artigo 73, da mesma forma como trabalhou a questão no artigo 92, ao detalhar a jurisdição dos Tribunais Superiores:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem

⁵² GUALAZZI, Eduardo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 185-186.

⁵³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 50.

sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e *jurisdição* em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

Art. 92. [...]

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e *jurisdição* em todo o território nacional. (grifou-se)⁵⁴

Está, destarte, na própria Constituição Federal a expressa definição da jurisdição dos Tribunais de Contas.

Ao delimitar o espectro de atuação das Cortes de Contas, a Constituição Federal detalhou nos incisos do artigo 71 com a utilização de verbos diferentes a cada uma das competências destes Tribunais, senão vejamos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - *apreciar* as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - *julgar* as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - *apreciar*, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - *realizar*, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - *fiscalizar* as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - *fiscalizar* a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

VII - *prestar* as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - *aplicar* aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - *assinar* prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - *sustar*, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - *representar* ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.⁵⁵ (grifou-se)

Nesse quadro, é impossível sustentar que o constituinte agiu displicentemente por ignorância ou descuido. Ao contrário, conhecendo a riqueza do vocabulário, utilizou-o com perfeição, ora restringindo, ora elastecendo a função. Nota-se, no elenco de competências, o rigor científico na terminologia empregada, acentuando a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo *apreciar*, em outras, *fiscalizar*, em outras, *realizar inspeção e auditoria* e apenas em um caso, *julgar*.⁵⁶

Segundo a classificação apresentada por Evandro Martins Guerra, as Cortes de Contas do Brasil exercem, no cumprimento de suas missões constitucionais, quatro funções precípuas:

a) Função consultiva, informadora ou opinativa: quando, em virtude do item primeiro do art. 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão laborando em prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;

b) Função contenciosa ou jurisdicional: quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

c) Função sancionatória ou corretiva: o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de

⁵⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

⁵⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 174.

despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; demais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõe o plexo de atribuições;

d) Função fiscalizadora: nos incisos IV, V, VI e XI do art. 71, da CRFB, dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.⁵⁷

Explicita Frederico Pardini, citado por Jacoby, que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais integrantes do Poder Judiciário difere do Tribunal de Contas da União, sendo esta última exercida com exclusividade no exame da legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas.⁵⁸

Já a jurisdição exercida pelos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das partes que compõem a relação processual.⁵⁹

Por esses motivos, a análise das competências deve levar em conta o sentido técnico e próprio de cada um dos vocábulos empregados. Corolário dessa premissa, o Tribunal de Contas, como regra, não tem competência para dizer o direito no caso concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção detém essa competência, na forma do inciso II do art. 71 da Constituição Federal – que constitui matéria de apreciação e julgamento privativo.⁶⁰

⁵⁷ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. p. 115.

⁵⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 58. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 175.

⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. Art. 73.

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 71, I.

ção da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 71, I.

⁶⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 175.

⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. Art. 73.

No presente caso, o que é olvidado, com frequência, é que a competência textualmente definida como *julgamento* foi cometida a órgão estatal constitucionalmente, para o qual o constituinte expressamente utilizou as expressões *jurisdição*⁶¹, *julgar*⁶² e *judicatura*^{63 64}.

A jurisdição de contas é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do Tribunal de Contas.⁶⁵

Portanto, alinha-se ao posicionamento segundo o qual reconhece a existência de uma jurisdição própria dos Tribunais de Contas. E, havendo jurisdição, nada mais natural que haver, também jurisprudências dele emanadas.

Assim, passar-se-á ao estudo da Jurisprudência com o fim de embasar, no campo teórico, o objeto central da pesquisa e no campo prático, as ações já existentes nos tribunais de Contas.

1.1.5 Jurisprudência

Segundo Bobbio, na atividade relativa ao direito pode-se distinguir dois momentos: o momento *ativo* ou *criativo* do direito e o momento *teórico* ou *cognoscitivo* do próprio direito; o primeiro momento encontra a sua manifestação mais típica na legislação, o segundo na ciência jurídica ou (para usar um termo

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 71, I.

⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. Art. 73.

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 71, I.

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 71, I.

⁶³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014. art. 73, §4º.

⁶⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 178.

⁶⁵ JAPUR, José. Jurisdição do Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 3.

menos comprometedor) na jurisprudência. Esta pode ser definida como a atividade cognoscitiva do direito visando à sua aplicação.⁶⁶

Ferreira de Melo traz duas conceituações para o termo Jurisprudência, etimologicamente o vocábulo é “o direito aplicado com sabedoria, ou seja, a interpretação sábia dos fatos e das leis”⁶⁷; e, em uma interpretação *stricto sensu*, “diz-se do conjunto de decisões judiciais sobre determinado assunto”⁶⁸.

Limongi França distingue pelo menos cinco conceitos diversos de jurisprudência:⁶⁹

- a) O primeiro, um conceito *lato*, capaz de abranger, de modo geral, toda a ciência do direito, teórica ou prática, seja elaborada por jurisconsultos, seja por magistrados.
- b) O segundo, ligado à etimologia do vocábulo, que vem de *juris prudentia*, consistiria no conjunto das manifestações dos jurisconsultos (*prudentes*), ante questões jurídicas concretamente a eles apresentadas. Circunscrever-se-ia ao acervo dos hoje chamados *pareceres*, quer oriundos de órgãos oficiais, quer de jurisperitos não investidos de funções públicas.
- c) O terceiro, o de *doutrina jurídica*, teórica, prática ou de dupla natureza, vale dizer, o complexo das indagações, estudos e trabalhos, gerais e especiais, levados a efeito pelos juristas sem a preocupação de resolver imediatamente problemas concretos atuais.
- d) O quarto, o da massa geral das manifestações dos juízes e tribunais, sobre as lides e negócios submetidos à sua autoridade, manifestações essas que implicam uma técnica especializada e um rito próprio, imposto por lei.
- e) O quinto, finalmente, o de conjunto de pronunciamentos, por parte do mesmo Poder Judiciário, num determinado sentido, a respeito de certo objeto, de modo constante, reiterado e pacífico.

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1999. p. 211.

⁶⁷ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Ed, 2000. p. 55.

⁶⁸ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Ed, 2000. p. 55.

⁶⁹ LIMONGI FRANÇA, Rubens. **Hermenêutica jurídica**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 120-121.

Isto posto, esclarece Limongi França que haverá apenas os dois últimos conceitos de jurisprudência, devendo ser feita, a respeito de um como de outro, a seu tempo e lugar, a devida especificação, sempre que tal se faça mister.⁷⁰

Em sentido estritamente técnico processual, por jurisprudência, deve ser entendida a “reiteração de julgamentos sobre a mesma matéria, no mesmo sentido proferido em sede de tribunais”.⁷¹

Cumpra sintetizar a distinção básica entre Precedente e Jurisprudência com o fim de fixar-se a pesquisa em Jurisprudência:

Reside na circunstância de que enquanto um *precedente* é substantivo singular, a *jurisprudência* é substantivo coletivo, e, para ser corretamente denominada como tal, deve se constituir de um conjunto de decisões ou acórdãos uniformes, que reflitam o pensamento *dominante* de determinado tribunal ou, se possível, do Poder Judiciário por inteiro.⁷²

Camargo diferencia os termos Jurisprudência e Precedentes. Sendo a primeira o “conjunto de julgados harmônicos entre si, fruto da reiterada e constante interpretação e aplicação da lei em uma mesma linha”. Considera, por outras palavras, como sendo o conjunto de *precedentes* sobre uma mesma questão jurídica, numa mesma direção. Já o Precedente seria apenas um pronunciamento judicial, monocrático ou colegiado, sobre questão jurídica determinada, cujas razões determinantes, de regra, apenas orientam (mas não vinculam) o pedido ou o julgamento de casos posteriores sobre a mesma matéria.⁷³

Neste ponto, explicita Abboud que

A jurisprudência, diferentemente do precedente, tem sua origem primordial a partir de reiteradas decisões das Cortes Superiores e sua função principal é delimitar e estabelecer regras jurídicas a serem consolidadas em verbetes sumulares. Por fim, os dois institutos diferenciam-se em virtude da possibilidade de se precisar o alcance da jurisprudência, mormente quando representada por verbetes sumulares, diferentemente do precedente, cuja

⁷⁰ LIMONGI FRANÇA, Rubens. **Hermenêutica jurídica**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 121.

⁷¹ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 350.

⁷² CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 555.

⁷³ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 555-556.

delimitação é bastante controvertida e problemática.⁷⁴

Para refletir-se sobre o termo *jurisprudência* busca-se o estudo formulado por Mancuso, segundo o qual esta expressão pode ser utilizada para significar a “tendência exegética predominante em um determinado Tribunal, acerca de certo tema”:

Com efeito, no senso técnico-jurídico que aqui interessa, a “jurisprudência” apresenta-se como um atributo que *pode* vir a qualificar a produção precípua dos tribunais (= os acórdãos), quando estes se mostrarem reiteradamente harmonizados numa dada matéria, num mesmo espaço-tempo. Trata-se, pois, de um *plus*, um qualificativo contingencial, um *upgrade* – passe o neologismo – que vem a distinguir certa produção judiciária, e isso tanto no âmbito de um dado órgão colegiado, como no de numa determinada *Justiça*.⁷⁵

Num pensar mais clássico, Mancuso observa a jurisprudência sob cinco acepções:

Num sentido largo, correspondente ao que usualmente se denomina “ciência do direito”, ou seja, o ramo do conhecimento, espécie do gênero Ética, voltado ao estudo sistemático das normas de conduta social de cunho coercitivo;

Etimologicamente, vem a ser o Direito aplicado aos casos concretos pelos hoje denominados *operadores do direito* – advogados, juízes, promotores de justiça, árbitros, conciliadores – como na antiga Roma se dava com os *prudentes*, agentes estatais então investidos do *ius respondendi*;

Sob o ângulo exegético, ou hermenêutico, pode ainda significar a interpretação teórica do Direito, feita pelos juristas e doutrinadores (juristas) em artigos, teses, livros ou mesmo em pareceres, sem, portanto, necessária afetação a um caso concreto, acepção essa que hoje vem mais assimilada à palavra *doutrina*;

Sob o ângulo da distribuição da justiça, significa a grande *massa judiciária*, a somatória global dos julgados dos Tribunais, harmônicos ou não, ou seja, a totalização dos acórdãos produzidos pela função jurisdicional do Estado;

Finalmente, num sentido mais restrito, ou propriamente técnico-jurídico, a palavra *jurisprudência* traduz “a coleção ordenada e sistematizada de acórdãos consonantes e reiterados, de um certo Tribunal, ou de uma dada *Justiça*, sobre um mesmo tema jurídico”.⁷⁶

⁷⁴ ABBOUD, Georges. Precedente judicial versus jurisprudência dotada de efeito vinculante. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 536-537.

⁷⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 29.

⁷⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 41-42.

Esta última acepção mais restrita (técnico-jurídico) será a adotada para o presente estudo, segundo a qual, pode-se extrair o conceito operacional⁷⁷ para a categoria⁷⁸ jurisprudência como sendo “a coleção ordenada e sistematizada de acórdãos consonantes e reiterados, de um certo Tribunal, ou de uma dada *Justiça*, sobre um mesmo tema jurídico”⁷⁹.

O mesmo autor, sob um olhar contemporâneo externa três sentidos de jurisprudência:

a) Como uma acepção comum e com menos rigor técnico, traduz a “somatória indiscriminada do produto judiciário, isto é, a grande massa de decisões, de mérito ou não, consonantes ou discrepantes, terminativas ou finais, prolatadas por órgãos singulares ou colegiados” ou, simplificando “é a totalização do resultado final da função jurisdicional do Estado”,⁸⁰

b) Como uma acepção técnico-jurídico, tem-se como “sequência ordenada de acórdãos consonantes sobre certa matéria, prolatados num dado Tribunal ou numa certa Justiça”. É o caso dos repositórios de Jurisprudência dos Tribunais Superiores, por exemplo, que podem evidenciar “a prevalência daquelas orientações. Nesse sentido os textos de regência valem-se da expressão ‘jurisprudência dominante’ (ou predominante)”⁸¹;

c) Como uma acepção potencializada, “atinge seu ponto ótimo, quando, resolvido o caso concreto, a tese fixada se destaca, projetando uma eficácia panprocessual”. A exemplo do “controle de constitucionalidade pelo STF (CF, art. 102, §2º; RISTF, art. 101) como, no plano infraconstitucional, quando a jurisprudência assentada se exterioriza em Súmula (CPC, art. 479), passando a

⁷⁷ PASOLD. César. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 12.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 37-52.

⁷⁸ PASOLD. César. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 12.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 25-35.

⁷⁹ Nesse sentido Mancuso afirma que “Naturalmente, aqui nos interessa tomar o termo *jurisprudência* no seu sentido técnico-jurídico mais próprio ou específico, e nesse plano verifica-se que o termo reporta-se a uma realidade *axiologicamente neutra de per se*, se considerarmos que uma “coleção ordenada de acórdãos reiterados e consonantes, de um Tribunal ou uma *Justiça*, sobre um mesmo tema”, não comporta valoração como *boa* ou *má*, *certa* ou *errada*.” p. 38.

⁸⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 147.

⁸¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 147.

compor o Direito Sumular”. Esse é o ponto em que se apresentam os referidos efeitos panprocessuais.⁸²

De outro lado, conforme explicita Monnerat:

Combinando-se os critérios grau de uniformização com o grau de formalização da verificação, é possível classificar a jurisprudência em: (a) jurisprudência divergente; (b) jurisprudência dominante; (c) jurisprudência pacificada; (d) jurisprudência sumulada.

A jurisprudência divergente seria aquela caracterizada pela existência de vários julgados sobre a mesma matéria em sede de tribunais, havendo, porém, um número relevante de julgados em mais de um sentido.

Jurisprudência dominante pode ser caracterizada, tal como a divergente, pela existência de vários julgados sobre a mesma matéria em sede de tribunais com uma quantidade considerável de julgados em mais de um sentido, mas onde é possível a constatação de que a um dos entendimentos possui maior aplicação.

Já a jurisprudência pacificada é aquela em que há vários julgados sobre a mesma matéria em sede de tribunais em um mesmo sentido, sendo inexistentes ou, se existentes, em quantidade irrelevante ou superados, julgamentos que consagrem um entendimento em sentido diverso.

A jurisprudência sumulada, por sua vez, representa, formalmente, a jurisprudência pacífica, ou dominante, e emerge de um *procedimento específico de reconhecimento da pacificação ou domínio do entendimento jurisprudencial*.⁸³

Nessa perspectiva de Mancuso é possível asseverar que, tanto na visão clássica quanto na contemporânea, a Jurisprudência tem esse condão de exteriorizar, seja por acórdãos predominantes e iterativos numa dada matéria seja por “Súmulas, às quais, gradativamente, se vai atribuindo caráter cada vez mais vinculativo”⁸⁴ a relevante contribuição que ela pode e deve dar para a distribuição da justiça em modo igualitário. Sobre o tema:

Sabido que a verdadeira e efetiva isonomia não se pode contentar com uma retórica “igualdade de todos perante a lei”, senão que deve abranger a efetiva igualdade, a ser alcançada quando a norma vem a ser interpretada e aplicada em modo consonante para as hipóteses análogas, vale dizer: isonomia tanto na norma legislada quanto na norma julgada. Para isso, o conceito técnico-jurídico de jurisprudência, em sua versão contemporânea,

⁸² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 147-148.

⁸³ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 352.

⁸⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 152-153.

não pode ficar dissociado da necessária uniformidade na solução dos casos análogos, já como imperativo do ideal de Justiça, que é imanente à própria ideia de Direito.⁸⁵

Por importante, destaca-se que o julgador, na formação da sua persuasão ante o caso concreto não pode deixar de analisar individualmente a causa, mas, quando se tratar de demandas repetitivas, conflitos de massa ou, por exemplo, em questões exclusivas ou preponderantemente de direito, é necessário que se pautem nos preceitos jurisprudenciais, até para que haja consonância nas decisões prolatadas.

1.2 Princípios relativos à jurisprudência dos Tribunais de Contas

Dentro das competências delineadas aos julgamentos efetuados pelos Tribunais de Contas, para nortear a Jurisprudência destas Cortes, identificar-se-á os Princípios que convergem e são aplicáveis tanto para a Administração Pública quanto para aquelas emanadas do Poder Judiciário.

Para tanto, inicia-se pela lição apresentada por Humberto Ávila, segundo a qual “*normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos*”.⁸⁶

Neste norte, os Princípios não são apenas valores cuja realização fica na dependência de meras preferências pessoais. Eles são, ao mesmo tempo, mais do que isso e algo diferente disso. Os Princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários.

Essa perspectiva de análise evidencia que os Princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva. Mais ainda, essa investigação permite verificar que os Princípios, embora indeterminados, não o são absolutamente. Pode até haver incerteza quanto ao conteúdo do comportamento a

⁸⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 153.

⁸⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. p. 33.

ser adotado, mas não há quanto à sua espécie: o que for necessário para promover o fim é devido⁸⁷.

Na tocante à gama de comportamentos possíveis nos diversos Tribunais de Contas nacionais é que nota-se a carência nesta área de um Conselho tal qual o Conselho Nacional de Justiça que pudesse, formal e institucionalmente colaborar com a rede de Jurisprudência primando por diretrizes determinantes de comportamentos necessários à uma Política Nacional de Contas.

1.2.1 Princípio da Igualdade ou Isonomia e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas

A convivência social em relativa paz exige um mínimo de respeito ao outro, o qual deve ser tratado reciprocamente como igual. Nesse horizonte, “se sou igual ao outro, devo receber o mesmo tratamento que ele”.⁸⁸

O tratamento igual, nesse sentido, “é autojustificado; a simetria de tratamento acalma e tranquiliza, já que é previsível e não traz surpresas”. Em contrapartida, “o tratamento desigual perturba; faz com que o indivíduo indague o porquê do tratamento não isonômico, e ao sentir-se discriminado percebe-se ameaçado de não mais fazer parte do grupo dos iguais”⁸⁹.

Isso, por evidente, traz instabilidade social; já que, ao contrário do tratamento igual, que leva o indivíduo a sentir-se integrante do grupo e protegido por ele, considerando-se, como os demais, garantido em sua existência, leva-o à diferenciação no tratamento e, por vezes, à exclusão.

⁸⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. p. 87.

⁸⁸ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v.3. p.144.

⁸⁹ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v.3. p.86.

Nessa órbita, o tratamento desigual tem de ser justificado; “o discriminado tem de saber o motivo pelo qual o foi e com isso saber que continua igual aos demais em outros âmbitos, exceto naquele que foi objeto da exceção”.⁹⁰

Sob o ponto de vista da Jurisprudência dos Tribunais de Contas, o princípio da isonomia não só fundamenta a “necessidade de valorização [...] como impõe a entrega de respostas jurisdicionais uniformes às mesmas questões de direito”.⁹¹

Desta feita, revela-se a jurisprudência, mormente aquela representada por verbetes sumulares, em fundamental mecanismo de aplicação isonômica das normas vigentes.

No direito brasileiro, sendo a prestação estatal fator indispensável para o estabelecimento da equidade, significa dizer que é importante para a sociedade conhecer o posicionamento dos Tribunais de Contas sobre determinado tema, até para haver o controle social sobre o tratamento isonômico. De fato, o conhecimento sumulado das decisões é estímulo poderoso à universalização das boas práticas, eis que induz uma tomada de decisão idêntica em situações de mesma natureza, no pleno resguardo do princípio da impessoalidade..⁹²

Se por um lado surge a problemática de tratar igualitariamente os desiguais, por outro, tratar de forma semelhante as demandas que também o são é forma de garantia da isonomia, segurança jurídica e otimização de demandas.

Destarte, a valorização dos precedentes e a consequente sistematização da jurisprudência, bem como a implementação de mecanismos de uniformização da jurisprudência e adoção de súmulas por parte dos Tribunais de Contas demanda especial atenção, pois a aplicação das normas que regem a proteção do erário devem prezar pela igualdade de tratamento, vez que entre os gestores públicos, em regra, não possuem relevantes desigualdades que demandem tratamento diferenciado. Portanto:

⁹⁰ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v.3. p.86.

⁹¹ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 371.

⁹² FREITAS, Juarez. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de boas práticas dos Tribunais de Contas**. Brasília - DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE/SC, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014, p. 123.

Em um sistema que cada vez mais pauta-se pela valorização dos precedentes jurisdicionais voltados a privilegiar a isonomia, segurança jurídica, celeridade e eficiência processual, é salutar, ou por que não dizer, necessário, que os entendimentos jurisprudenciais dos tribunais, sobretudo acerca de matérias suscetíveis de serem discutidas em inúmeras demandas, sejam expressos e formalizados do modo mais claro possível.

[...]

As súmulas, portanto, são o produto das técnicas de uniformização acima comentadas e retratam a constatação e formalização do entendimento dominante, o que afasta a necessidade de identificação empírica do entendimento jurisprudencial uniforme e de interpretação e aplicação de conceitos jurídicos indeterminados ou de difícil determinação.⁹³

Por isso a necessidade de um “acesso a uma ordem jurídica justa”, com o fito de ser não somente virtual ou programático, mas aditivado pela “garantia de que o tratamento judiciário dispensado à norma legal será igualmente isonômico, em ordem a que casos análogos” possuam tratamento efetivamente igualitário⁹⁴.

Se as condutas dos gestores públicos, em especial quando da análise dos Tribunais de Contas nacionais, devem ser pautadas dentro do estrito mandamento legal, da mesma forma a aplicação da lei deve seguir o mesmo rigor de forma igualitária.

É dizer: a ser verdade que “todos são iguais perante a lei”, então a lógica do sistema impõe que essa lei não pode ser apenas a norma legislada (= produto final da atividade parlamentar), senão que deve também incluir a norma julgada, ou seja, a lei submetida à interpretação e aplicação pelos órgãos judiciários nos casos concretos, e, além disso, sem dilações excessivas, ou seja: observado o tempo razoável (CF, art. 5º, LXXVIII – EC 45/2004).⁹⁵

Neste sentido, se o comando normativo é impositivo indiscriminadamente, a interpretação dele advinda também o deve ser pois como fonte interpretativa, não haveria de ser discrepante de uma ou de outra forma⁹⁶.

⁹³ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 402-403.

⁹⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 129-130.

⁹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 129-130.

⁹⁶ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 572.

Sobre a desejável isonomia judiciária e a livre convicção do Juiz, Mancuso destaca que:

Nos países da família *common law* – embora se reconheça que hoje o milenar princípio *stare decisis* não apresenta o mesmo rigor de outrora – a desejável isonomia judiciária já vem atendida por definição, na medida em que o trato processual equânime, dado aos casos análogos, deriva da própria *equity*, e, assim, a premissa do tratamento igualitário aos jurisdicionados está à base do próprio sistema. Como assevera Paulo Roberto Gouvêa Medina, nesse regime “sempre houve o cuidado de evitar decisões desconformes, suscetíveis de gerar instabilidade na orientação dos tribunais. A *law of precedent* baseia-se, aliás, num brocardo muito expressivo, que reflete a convicção de que os juízes devem firmar-se no que foi decidido e não permitir que se instaure, com a instabilidade da jurisprudência, a intranquilidade social: *‘stare decisis et non quieta movere’*”⁹⁷ ⁹⁸

Neste sentido, mesmo que se leve em conta os fundamentos da jurisdição singular, “a persuasão racional do juiz em cada caso concreto”, Mancuso afirma que não há como “negar que a coexistência de julgados discrepantes acerca de casos análogos não é justa nem socialmente sustentável”⁹⁹. Principalmente em se tratando dos precedentes firmados no julgamento de gestores de dinheiros públicos, vez que o “Direito só se justifica enquanto instrumento para realização concreta da norma (que por definição é igualitária) e consequente promoção da justiça social.”¹⁰⁰

Nessa linha, em acatamento ao mandamento constitucional, a regra geral deve ser a de respeito aos precedentes. Deve-se garantir a isonomia perante o sistema judiciário. Assim, embora não vigore o *stare decisis* nos países que adotam o civil law, dentre eles o Brasil, o respeito aos precedentes deve decorrer da necessidade de tratamento igualitário perante a lei exigido pela Constituição, como uma das faces do Estado Democrático de Direito.¹⁰¹

⁹⁷ *Stare decisis et non quieta movere*: tradução livre: ficar como foi decidido e não mover o que está em repouso; ou, o que está decidido deve ser mantido e não pode ser molestado; ou ainda, Mantenha-se a decisão e não se moleste o que foi decidido. CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 558.

⁹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 130.

⁹⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 137.

¹⁰⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 137.

¹⁰¹ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 573.

Trata-se aqui de uma pesquisa fundada em Jurisprudência dos Tribunais de Contas, razão pela qual essa isonomia nos julgados minimizaria qualquer contradição lógica entre decisões sobre o mesmo tema ou pior, que uma situação jurídica assegurada num processo se tornasse ineficaz ou incompatível em outra análise.

Tome-se o exemplo do Código de Processo Civil que, de todas as formas busca uma uniformidade de pensamento, filtro e decisão já que, por exemplo, por meio de:

institutos ou técnicas como a distribuição por dependência, a prevenção, a conexão, a continência, o litisconsórcio, a intervenção de terceiros, a cumulação de pedidos, a reconvenção, o processo civil procura aglutinar fatos e sujeitos coalizados, por fatores como a afinidade de questões, a origem comum, a tríplice identidade, a lide secundária, a proximidade entre pedidos ou causa de pedir etc., no afã de prevenir – no plano lógico – incompatibilidades entre comandos judiciais.¹⁰²

O Direito Processual Pátrio tem como pauta a prestação jurisdicional justa, efetiva e em tempo razoável e vem buscando uma nova perspectiva pragmática ao valorizar a jurisprudência formada pelos julgadores.

Tal valorização, destaca Fábio Monnerat, “é reflexo do reconhecimento da jurisprudência ou do precedente judicial como fonte do direito”¹⁰³ e da necessidade que urge contemporaneamente de respeito ao Princípio da Isonomia de tal sorte que haja respostas com mesmos critérios e valores a todos os que tenham idêntica situação no plano do direito material em caso concreto.

¹⁰² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 142.

¹⁰³ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. **A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento**. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. Coordenadora. **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 347.

1.2.2 Princípio da Segurança Jurídica e o respeito aos Precedentes

A Previsibilidade do Ordenamento Jurídico é um dos colorários mais delicados. Desejar que as Decisões não sejam pautadas por valores pessoais, afetivos ou emocionais é como retirar toda a humanidade do julgador.

Não se tem como possível livrar as decisões dos filtros que ao julgador se impinge pelas vivências, formações e experiência, por exemplo.

Ao revés, devem operar calcados em racionalidade, que permite a previsibilidade do sistema. Este direito racional está alicerçado nos Princípios da *generalização* e da *sistematização jurídica*. A generalização provoca a compreensão do direito modelado em preceitos jurídicos, inferíveis aos diversos casos concretos. A sistematização encadeia esses preceitos, tornando o direito um sistema lógico.¹⁰⁴

Corolário do princípio da segurança jurídica, a uniformização da jurisprudência:

É bem-vinda, já que proporciona previsibilidade, bem como o pleno respeito ao princípio constitucional da igualdade. Veja-se que uniformidade não significa uniformidade de um certo e determinado entendimento, para sempre; e que estabilidade não significa imutabilidade. A uniformidade deve acontecer depois de um período de saudável desuniformidade, e gerar estabilidade. Muitos usam a expressão certeza do direito.¹⁰⁵

Quanto a essa previsibilidade, utilizando o raciocínio dos precedentes, Luiz Henrique Volpe Camargo assevera que:

Se o Poder Judiciário respeita seus precedentes, o jurisdicionado tem segurança jurídica quanto à legalidade ou ilegalidade dos negócios que realiza em consonância com os termos da *norma legislada* e da *norma julgada*. Se, de outro lado, o Poder Judiciário admite a dispersão de entendimentos, todo negócio acaba se transformando num *labirinto*, pois, o cidadão sabe como entra, mas jamais tem a certeza de como sairá e se sairá. Dito por palavras outras, o respeito aos precedentes funciona como uma *bússola* a guiar o caminho dos jurisdicionados. O desrespeito, de outro lado, importa em deixá-los totalmente desorientados.¹⁰⁶

[...]

O respeito aos precedentes é caminho irreversível, pois, entre outras coisas, tem a virtude de garantir isonomia na aplicação da lei,

¹⁰⁴ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito – vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.374.

¹⁰⁵ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 13.

¹⁰⁶ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 574.

previsibilidade, segurança jurídica, confiança no Poder Judiciário, celeridade, redução da carga de trabalho, eficiência e mais qualidade da prestação jurisdicional, que são anseios de qualquer povo organizado regido pelo Estado Democrático de Direito.¹⁰⁷

Por outro lado, ainda quanto ao princípio da segurança jurídica, a uniformização da jurisprudência pode sofrer a alteração de jurisprudência que, para Tereza Arruda Alvim Wambier:

Situação extremamente diversa é a que ocorre quando a alteração da jurisprudência tem lugar como decorrência da “mudança de opinião” dos juízes. Esta alteração, via de regra brusca, não significa, em sentido algum, evolução do direito e inviabiliza de modo definitivo a uniformização, já que impossibilita a estabilização. Esta alteração de compreensão do direito decorrente de fatores pessoais é extremamente criticável e nociva.¹⁰⁸

A uniformização de Jurisprudência perpassa a análise de alguns pressupostos de tal forma que a análise seja, antes de qualquer coisa, individual, identificando todos os elementos do caso concreto para, então, num segundo momento, utilizar os julgamentos pretéritos. Para tanto, deve-se levar em consideração as

Técnicas de uniformização decisória que têm como pressuposto a *identidade integral* das situações: os fatos e a questão jurídica, *stricto sensu*, são absolutamente iguais. Não necessariamente o quadro fático subjacente integralmente considerado: mas, dentre os fatos, aqueles tidos como relevantes pelo direito para a incidência (ou não) da consequência sobre a qual se discute. Seriam, então, idênticos, os traços eleitos pelo legislador como essenciais à hipótese de incidência da consequência.¹⁰⁹

Desta feita, verifica-se a importância de se auferir os preceitos legais que regem a possibilidade de uniformização da jurisprudência nas Leis Orgânicas, Regimentos Internos e demais normativas dos Tribunais de Contas que adotem algum mecanismo de uniformização da jurisprudência, em consonância com os mecanismos contidos no Código de Processo Civil com vistas à busca pela uniformidade.

Embora a uniformidade jurisprudencial seja desejável e mesmo configure um ideal a ser perseguido, fato é que o processo civil brasileiro admite ou ao menos convive com a virtualidade de que casos análogos porventura recebam respostas judiciárias qualitativamente diversas, mormente em decorrência da jurisdição singular, que dentre nós predomina. Todavia,

¹⁰⁷ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 555.

¹⁰⁸ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 55-56.

¹⁰⁹ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 57.

justamente porque essa discrepância não é desejável, o CPC contempla mecanismos voltados à prevenção da contradição entre julgados, por exemplo: reunião das ações conexas, fixação da competência por prevenção do juízo, possibilidade de cumulação de pedidos, exceções peremptórias de coisa julgada e litispendência, figuras litisconsorciais, incidentes de uniformização de jurisprudência, de assunção de competência, de controle incidental de constitucionalidade. Mesmo assim, não há como garantir que essas e outras técnicas e instrumentos serão eficazes em todos os casos, donde remanescer a virtualidade de contradição lógica, ou até mesmo prática, entre julgados, ou seja, que dois processos, versando matéria análoga, venham porventura a receber respostas judiciais dissonantes.¹¹⁰

A uniformização da jurisprudência não é sinônimo, de modo algum, de padronização posto que a riqueza de seu repertório e a segurança jurídica repousam, exatamente, na diversidade de posicionamentos, de esclarecimentos, de interpretações.

O procedimento de uniformização da jurisprudência é meio, mecanismo, ferramenta de sedimentação gradual dos entendimentos outrora divergentes, que necessariamente deverão ser observados, portanto

Assim como a divergência jurisprudencial, em si mesma, não configura um *verdadeiro problema*, porque até certo grau ela é compreensível, e, preenchidos certos quesitos, ela pode ser prevenida ou então superada, assim também o efeito vinculativo das Súmulas, em si mesmo, não constitui um *verdadeiro problema*: *a uma*, não faz sentido sumular, se não é para uniformizar, e não faz sentido uniformizar, se é para o enunciado operar com uma simples força persuasiva; *a duas*, é notório que o direito brasileiro vem apresentando uma notória tendência à potencialização da eficácia da jurisprudência predominante, mormente daquela sumulada, num forte indicativo, portanto, de que a garantia da igualdade de todos perante a lei deve ser preservada, *também*, quando a lei atua em concreto, para dirimir a lide submetida ao Judiciário. Portanto, o que se pode temer é o uso desvirtuado, injustificado ou até mesmo arbitrário que porventura se faça da Súmula vinculativa, e não o próprio instituto, em si mesmo considerado.¹¹¹

Mancuso, repisando esse ponto e citando Grinover, esclarece que:

Conforme analisa Ada Pellegrini Grinover, usualmente se diz que “é bom que haja divergência, cada juiz decidindo à sua maneira, de modo que a jurisprudência se sedimente devagar. Só que isto leva ao descrédito dos Tribunais. Como explicar para o homem comum que o vizinho teve a restituição do dinheiro, porque o tributo era inconstitucional e ele não a teve, porque o juiz no caso achou que era constitucional? Não dá para explicar. O mínimo que ele vai pensar é que o juiz que decidiu seu caso foi injusto, parcial ou até corrupto”. Essa ponderação visualiza o problema sob a óptica

¹¹⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 30-31.

¹¹¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 122.

do jurisdicionado, que, sendo o destinatário da prestação jurisdicional, pode e deve exigir que esta venha ofertada com boa qualidade, ou seja, em forma justa, jurídica, tempestiva, econômica e – no ponto que ora mais interessa – razoavelmente previsível.¹¹²

Da mesma forma, a existência de decisões diferentes para uma mesma situação jurídica em um mesmo Tribunal de Contas como, por exemplo, diante de uma mesma irregularidade, aplicando multa a um gestor (que possui natureza penalizadora) e débito (natureza ressarcitória) a outro, por mais que nesta situação ambas restrições sejam justificáveis, apresenta, pela falta de uniformidade, descrédito para o Tribunal.

O Princípio da Segurança Jurídica repousa, desta forma, nos termos do Ordenamento Jurídico Pátrio sob o manto de uma confiança no sistema¹¹³, ou seja, na possibilidade de se conhecer de antemão qual a consequência que determinada conduta pode acarretar. Portanto:

Os atos praticados pelos jurisdicionados são pautados pelos termos da lei, por isso, a decisão de realizar ou não determinado negócio depende, sempre, da análise prévia do ordenamento jurídico, ou seja, pressupõe o conhecimento prévio das *regras do jogo*, que devem ser claras e precisas. A segurança jurídica é uma das faces do *princípio da proteção da confiança*. Trata-se de princípio implícito do sistema brasileiro, que decorre do Estado democrático de direito (CF, art. 1º).¹¹⁴

Além de confiança, é desejável a certeza jurídica – cotejada pela jurisprudência dominante:

Sendo a jurisprudência uma coleção, organizada e harmônica, do produto final da atividade precípua dos Tribunais, compreende-se que ela seja imanente ao próprio Direito como experiência, aparecendo como sua revelação concreta, num processo judicial. Nessa óptica, a jurisprudência é a parte tangível do Direito, sua realização na ordem prática, operada pelo braço judiciário do Estado. Compreende-se, pois, a relevância que,

¹¹² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 34.

¹¹³ "Com relação ao princípio da confiança legítima, mais do que nunca, mostra-se essencial proteger a confiança dos administrados nas decisões tomadas pelas instituições públicas. [...] Não se afigura correto que o Poder Público possa fazer e desfazer as suas decisões ao variar das suas conveniências e em prejuízo da confiança legítima depositada pelos cidadãos nestas decisões. Sobretudo quando se cogita das atividades de controle não é admissível que aqueles que devem dar exemplo desrespeitem os padrões normativos exigidos da Administração Pública". FREITAS, Juarez. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de boas práticas dos Tribunais de Contas**. Brasília - DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE/SC, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014, p. 31.

¹¹⁴ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. **A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro**. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 573-574.

gradativamente, vai ganhando a jurisprudência (e o seu corolário – a necessidade de sua uniformização), mesmo nos países de *civil law*, como o nosso, onde o primado repousa na norma escrita.¹¹⁵

Há quem defenda o duplo benefício da uniformização da Jurisprudência para a sociedade vez que “prestigia o princípio da isonomia, e segurança jurídica (no sentido de previsibilidade), e, além disso, autoriza legitimamente a aceleração da prestação jurisdicional, em casos semelhantes, gerando maior efetividade processual”¹¹⁶.

Em última análise a sistematização do repertório de Jurisprudência perseguido pelos Tribunais de Contas tem exatamente esse condão: uniformizar, tratar de forma semelhante casos análogos, gerar segurança jurídica e, principalmente, orientar os entes da administração pública quanto aos acertos, equívocos, sanções e procedimentos que devem ser adotados.

1.2.3 Princípio da Transparência e o Controle Externo

Hodiernamente vive-se um momento em que a informação deixou de ser uma novidade vez que existem diversos facilitadores do acesso a ela. O que se busca é informação ordenada e transparente do que efetivamente interessa.

Quanto a isso, e num viés psicanalítico descrito por Charles Melman, é possível analisar esse pensar como um dos reflexos da mutação pela qual o homem contemporâneo vem sofrendo com o surgimento de uma “nova economia psíquica”¹¹⁷, qual seja, “uma mutação que nos faz passar de uma economia

¹¹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 54.

¹¹⁶ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 348.

¹¹⁷ Ilustrada na seguinte passagem: “Até aqui, éramos sensíveis a uma clínica organizada pelo recalque. É através dela que a psicanálise veio à luz quando, continuando Freud, se aceitou ouvir os ‘ruídos’ que os suspiros do desejo sufocado vinham fazer no campo da realidade. Passamos desse regime a um outro, no qual não apenas o desejo não é mais recalcado, mas em que são as manifestações do gozo que dominam – que deveriam dominar. A participação na vida da sociedade, o laço social não passa mais pelo compartilhar um recalque coletivo, o que chamamos os usos e costumes, mas, ao contrário, por uma reunião numa espécie de festa permanente para a qual cada um é convidado. O que hoje é encargo do sujeito é se manter na corrida pelo gozo. Condenado à juventude perpétua, não vai bem, pois esse gozo que lhe é como que imposto não é mais regulado, vimos, através de um lugar Outro. Mais nada vem testemunhar seu acme e sua detumescência. E o sujeito se ressentido de um certo desamparo e sofre, então, de uma falta de referências. O que se

organizada pelo recalque a uma economia organizada pela exibição do gozo”¹¹⁸, externada, dentre outros, pela exigência por transparência a qualquer preço, como exemplificado na seguinte afirmação:

Hoje a questão é exhibir. O que se chama de gosto pela proximidade vai tão longe que é preciso exhibir as tripas, e o interior das tripas, e até o interior do interior. Não há mais limite algum à exigência de transparência. [...] Eis que participa dessa nova economia. O olhar é, hoje, essa espécie de torturador diante do qual nada pode ser dissimulado. [...] Conhecemos essa famosa história do *panopticon* de Bentham¹¹⁹. Esse cara genial havia previsto perfeitamente o funcionamento do mundo no qual vivemos: basta, para o vigia, estar nesse lugar para gozar de uma visão panorâmica do destino de seus contemporâneos, como se este a apresentasse alguma originalidade e pudesse suscitar algum interesse.¹²⁰

Bobbio destaca, por oportuno, que o próprio Bentham visualizou a possibilidade (acentuada por Foucault), de estender o mecanismo do *Panopticon* a outras instituições a todos os estabelecimentos em que seja necessário manter sob vigilância certo número de pessoas.¹²¹

Com esse paradigma estabelecido de transparência a qualquer custo, pode-se retirar “incentivos” relevantes para a Sociedade e pautar a transparência como forma de coibir condutas socialmente danosas¹²².

O que Levitt e Dubner denominam “incentivos”, é possível, também, verificar como sendo uma soma de aprendizados que pautam a cidadania. Os “incentivos” existem em três tipos básicos: econômico, social e moral, sendo que para se alcançar um objetivo, pode-se atacar por uma ou várias dessas vertentes:

Os incentivos existem em três tipos de sabores básicos: econômico, social e moral. É muito comum que um único esquema de incentivos inclua as três variedades. Tomemos a campanha antitabagista dos últimos anos. O

traduz, dentre outras coisas, pelo cansaço e pela ansiedade. Como se ele perguntasse: o que querem de mim?” MELMAN, Charles. **O homem sem gravidade**: gozar a qualquer preço; entrevistas por Jean-Pierre Lebrun. Rio de Janeiro: Companhia Freud, 2008. p. 173.

¹¹⁸ MELMAN, Charles. **O homem sem gravidade**: gozar a qualquer preço; entrevistas por Jean-Pierre Lebrun. Rio de Janeiro: Companhia Freud, 2008. p. 16.

¹¹⁹ O *panopticon* de Bentham é a figura arquitetural inventada por esse célebre jurista e filósofo inglês (1748-1832), que Michel Foucault lembrou em *Surveiller et punir* (Gallimard, 1975). Trata-se de um modelo de prisão constituído por uma construção em círculo em volta de uma torre central; esta tem amplas janelas e as células da construção são integralmente de vidro, de tal modo que um vigia pode, da torre, observar o interior de todas as células.

¹²⁰ MELMAN, Charles. **O homem sem gravidade**: gozar a qualquer preço; entrevistas por Jean-Pierre Lebrun. Rio de Janeiro: Companhia Freud, 2008. p. 23-24.

¹²¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 98-99.

¹²² PÍTICA, George Brasil Paschoal. Cidadania, transparência, proteção do erário e os Tribunais de Contas. **Controle**: Revista semestral do TCE/CE. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. vol. X. n. 2. jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/321-revista-controle-volume-x-n-2-jul-dez-2012/2065-artigo-5-cidadania-transparencia-protecao-do-erario-e-os-tribunais-de-contas?Itemid=592>> Acesso em: 10 jul. 2014.

acréscimo da “taxa do pecado” de \$3 em cada maço é um forte incentivo econômico contra a compra de cigarros. A proibição do fumo em restaurantes e bares é um poderoso incentivo social. E a afirmação do governo americano de que os terroristas angariam fundos com a venda de cigarros no mercado negro atua como um incentivo moral bastante estridente.¹²³

Desta forma, como fator de estímulo para o exercício da cidadania, pode-se utilizar desses incentivos para o combate à criminalidade, assim como se utilizou, nas últimas décadas, por exemplo, em relação ao meio ambiente sustentável, a educação no trânsito ou, como exemplificam os autores retro citados:

Alguns dos mais convincentes incentivos foram postos em prática para coibir a criminalidade. Considerando esse fato, seria válido pegar uma pergunta batida – por que há tantos crimes na sociedade moderna? – e virá-la ao contrário: por que não existem muito mais crimes? Afinal, cada um de nós descarta regularmente várias oportunidades de lesar, roubar e fraudar. A possibilidade de acabar preso – e com isso perder o emprego, a casa e a liberdade, punições essas de caráter econômico – decerto é um incentivo de peso. Mas quando se trata de criminalidade, as pessoas também reagem a incentivos morais (não querem cometer um ato que consideram errado) e a incentivos sociais (não querem ser vistas pelos outros como alguém que age errado). Para determinados tipos de comportamento, os incentivos sociais detêm enorme poder. Numa reminiscência da letra escarlata de Hester Prynne, várias cidades americanas atualmente combatem a prostituição com uma ofensiva “constrangedora”, difundindo fotografias de clientes (e prostitutas) condenados em sites da Internet e nas televisões abertas locais. O que representa um freio mais amedrontador: uma multa de \$500 por utilizar os serviços de uma prostituta ou a ideia de que seus amigos e a família vejam seu rosto em www.prostitutas&clientes.com?¹²⁴

Sob o olhar do Controle e a proteção do erário contra casos de desvios, corrupção e mau uso por parte dos administradores públicos, pode-se obter grande estímulo, tanto do Controle Externo quanto do Controle Social com a adoção de medidas de transparência e acesso à informação por parte dos órgãos públicos, notadamente em relação aos Tribunais de Contas.

Essa é a finalidade de todas as ações descritas em título anterior ao trabalhar o controle social, o aperfeiçoamento buscado pelas Cortes para interagir com a Sociedade por meio de medidas que facilitem o acesso às suas decisões, pareceres e votos, – bem como da documentação que os fundamentam, medida esta em consonância com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação¹²⁵.

¹²³ LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo o que nos afeta. Rio de Janeiro: Campus, 2010. p. 33.

¹²⁴ LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo o que nos afeta. Rio de Janeiro: Campus, 2010. p. 33-34.

¹²⁵ Comentando o “desenvolvimento do controle social da administração pública” em decorrência da

A transparência da Administração se mostra como uma ferramenta indispensável para o controle moral e social do erário, e também para atuação daquela parcela da população que efetivamente assume posicionamento ativo e preocupado com as questões políticas como fiscal do erário e agente do Controle Social.

É nesse sentido que a Jurisprudência dos Tribunais de Contas deve assumir seu fundamental papel de se tornar um mecanismo para o exercício da cidadania, uma ferramenta à disposição da sociedade e principalmente um *locus* para o exercício do controle social.

Portando, no próximo capítulo passar-se-á a referenciar os mecanismos adotados por alguns Tribunais de Contas para a sistematização e divulgação da jurisprudência, bem como as estruturas e processualísticas adotadas, dividindo-as em Elementos Determinantes para análise comparativa entre os Tribunais de Contas da União, do Estado de Minas Gerais, do Estado do Paraná e do Estado de Santa Catarina.

Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), cumpre colacionar a seguinte passagem: “A disponibilização e o conhecimento dessas informações proporcionam os seguintes benefícios à sociedade: a) Prevenção à corrupção [...] b) Respeito aos direitos fundamentais [...] c) Democracia mais eficiente [...] d) Processo decisório mais abrangente e social [...] e) Justiça de distribuição da informação [...]”. ARAÚJO, Giovana Benevides Sales. **Manual da lei de acesso à informação pública**: a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos. Curitiba: Edição do Autor, 2012, p. 35-36.

CAPÍTULO 2 ELEMENTOS DETERMINANTES DOS MECANISMOS DE SISTEMATIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NO TCU, TCE-MG, TCE-PR E TCE-SC

2.1. Tribunal de Contas da União – TCU

O Tribunal de Contas da União se apresenta como uma referência para outras Cortes de Contas por possuir uma estrutura técnica e tecnológica bastante sedimentada e pelas constantes inovações apresentadas pelo setor de jurisprudência.

2.1.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência

O Setor de Jurisprudência classifica as informações como internas e externas e, dentre os materiais disponibilizados ao público externo, cita-se: informativo de Licitações e Contratos; Boletim de Pessoal; Boletim de Jurisprudência.¹²⁶

Para o público interno do Tribunal de Contas da União, a Secretaria das Sessões elaborou um informativo para a disseminação de decisões relevantes do ponto de vista técnico, para as atividades de instrução processual e o exercício do controle externo com caráter orientador. Este informativo é chamado de InfoSeses, não possui periodicidade estabelecida sendo encaminhado por e-mail a todos os servidores do TCU.¹²⁷

a) Informativo de Licitações e Contratos

O Informativo de Licitações e Contratos é publicado desde janeiro de 2010, contando com mais de 20.000 assinantes. Possui periodicidade semanal, sendo

¹²⁶ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

¹²⁷ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

publicado às terças-feiras.¹²⁸

Este Informativo, elaborado a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, contém resumos de algumas decisões proferidas no período de análise, relativas a licitações e contratos, e tem por finalidade facilitar o acompanhamento, pelo leitor, dos aspectos relevantes que envolvem o tema.

A seleção das decisões que constam do Informativo é feita pela Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. Os resumos apresentados no Informativo não são repositórios oficiais de jurisprudência. Para aprofundamento sobre os temas trabalhados, o destinatário da informação pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão.¹²⁹

b) Boletim de pessoal

O Boletim de pessoal é um informativo exclusivo sobre atos de pessoal, com periodicidade mensal, publicado até o dia 10 de cada mês, tendo sido o primeiro número publicado no dia 10/05/2013.¹³⁰

Este Boletim contém informações sintéticas de decisões relevantes sob o ponto de vista jurisprudencial, proferidas pelos Colegiados do TCU em determinado período, relativas à área de Pessoal. O objetivo é facilitar ao interessado o acompanhamento de importantes aspectos que envolvem o tema. Para aprofundamento, o destinatário pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão.

¹²⁸ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos**. n. 196, de 6 e 7 de maio de 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/informativos/info_licitacoes>. Acesso em: 27 de maio de 2014.

¹³⁰ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

A seleção das decisões que constam do Boletim é feita pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. As informações apresentadas neste Boletim não são repositórios oficiais de jurisprudência.¹³¹

c) Boletim de Jurisprudência

O Boletim de Jurisprudência também é um informativo semanal, com sua publicação às segundas-feiras.¹³²

Este Boletim contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período de análise. O objetivo é facilitar ao interessado o acompanhamento das decisões mais importantes do Tribunal. Para aprofundamento, o destinatário da informação pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão.¹³³

A indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial é auferida através da análise prévia dos Acórdãos indicados para a pauta de julgamento, bem como pelo acompanhamento das sessões para verificação da manutenção ou não das teses apresentadas e pela parceria com os Gabinetes de Ministros, Ministros-Substitutos e Procuradores por meio de um mecanismo que, ao encaminharem o Voto para julgamento, é acionada uma chave no sistema que indica que aquela decisão é relevante para fins da jurisprudência, além de indicações dos setores de jurisprudência do Tribunal.¹³⁴

¹³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim de Pessoal**. n. 12, de abril de 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/informativos/boletim_pessoal>. Acesso em: 27 de maio de 2014.

¹³² COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

¹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim de Jurisprudência**. n. 37, de 13 e 14 de maio de 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/TCU_PROD.CARREGA?item=5063408&complemento=origem_receba_novidades>. Acesso em: 27 de maio de 2014.

¹³⁴ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do

2.1.2. Funcionalidade do sítio eletrônico

O programa utilizado no sítio para a divulgação da jurisprudência possui diversas funcionalidades, dentre as quais citamos a possibilidade de busca por assunto, por árvore, por legislação e sistema de busca livre.

O sistema de busca livre nada mais é do que um sistema de pesquisa por termos em todo o acervo de decisões. Esse sistema possui grande utilidade ao se pesquisar uma situação pouco corriqueira, porém ao se efetuar pesquisa sobre termos rotineiros acaba apresentando um número muito grande de resultados, com repetições de decisões e mesmo podendo apresentar dados contraditórios que não representam o posicionamento atual desta Corte. Em termos técnicos, esta pesquisa gera muito “resíduo”, ou seja, informações sem relevância para a pesquisa.

Neste sistema o documento não possui indexação ou qualquer tratamento pelo setor de jurisprudência. A pesquisa é feita por termos no inteiro teor do documento. Este sistema de pesquisa possui como ponto positivo o baixo custo de implementação e manutenção, pois não necessita de servidores para trabalhar a informação.

Com a finalidade de facilitar a pesquisa e trazer maior segurança e qualidade nos resultados obtidos na pesquisa de jurisprudência, foi elaborado um sistema de Jurisprudência sistematizada no qual é efetuado um tratamento das informações (Acórdãos) pelo setor de Jurisprudência desta Corte de Contas.

Nesse sistema não constam todos os Acórdãos, apenas os selecionados, extraindo-se as teses e classificando ou indexando a informação.

Ao se pesquisar a jurisprudência do TCU, abre-se uma janela na qual se divide em “Área”, “Tema”, “subtema”, “título” e, quando disponível “resenha”¹³⁵.

No campo “resenha” aparece um excerto do(s) entendimento(s) jurisprudencial(is), qual seja, a jurisprudência firmada em diversos precedentes da

Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

¹³⁵ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência e produtos do Tribunal de Contas da União**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

Corte sobre aquele assunto. Caso o Tribunal tenha súmula sobre o tema, nesse campo aparecerá a súmula transcrita com o seu respectivo número.

Caso o Tribunal não tenha um posicionamento firmado sobre a matéria, o campo “resenha” aparece em branco.

2.1.3 Estrutura de Pessoal

No TCU o setor de jurisprudência é exercido pela Secretaria das Sessões (Seses) por meio da Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência (Dijur) que possui, dentre outros, as atribuições arroladas na Resolução TCU 253/2012, em seus artigos 10 e 11:

Art. 10. A Seses tem por finalidade apoiar o funcionamento do Plenário, das Câmaras e das Comissões Permanentes de Regimento e de Jurisprudência, gerir as soluções de tecnologia da informação utilizadas em gabinetes de autoridades, bem como sistematizar e gerenciar as bases de informação a respeito de deliberações, normas e jurisprudência do Tribunal.

Art. 11. Compete à Seses:

I - secretariar e prestar apoio técnico-operacional às sessões do Plenário e das Câmaras, bem como guardar, publicar e divulgar os registros delas decorrentes;

II - assessorar, durante as sessões, os presidentes dos respectivos órgãos colegiados, ministros, ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

III - coordenar, com o apoio das unidades de assessoramento especializado, os procedimentos necessários à eleição e posse do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal;

IV - sistematizar a jurisprudência do Tribunal;

V - produzir informativos de jurisprudência;

VI - atuar como unidade gestora das soluções de tecnologia da informação que dão suporte às atividades de controle externo e administrativas no âmbito dos colegiados do TCU e das unidades de assessoramento a autoridades, inclusive dos Gabinetes dos Membros do Ministério Público junto ao Tribunal, bem como funcionar como unidade coordenadora da gestão das soluções de tecnologia da informação que dão suporte às unidades subordinadas à Segepres, inclusive das iniciativas de provimento descentralizado de soluções de TI, em consonância com a Política de Governança de Tecnologia da Informação do TCU; (NR)(Resolução - TCU nº 255, de 17/04/2013, DOU de 19/04/2013)

VII - gerenciar e manter atualizadas as bases de informação acerca de normas, jurisprudência e deliberações do Tribunal;

VIII - consolidar, publicar e divulgar atos normativos de competência do

Presidente e dos órgãos colegiados do TCU;

IX - assessorar e prestar apoio técnico-operacional às Comissões Permanentes de Regimento e Jurisprudência;

X - realizar sorteio de relator de processo, exceto de recurso interposto em processo de controle externo;

XI - secretariar e assessorar o Conselho do Grande-Colar do Mérito do TCU; e

XII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Parágrafo único. A Seses é dirigida por secretário e contará com as funções de confiança definidas em ato do Presidente do Tribunal.¹³⁶

Essa Secretaria com funções tão específicas tem, na composição da Dijur, estrutura organizacional própria, conforme disposto no artigo 3º da Portaria-Seses nº1, de 27 de dezembro de 2012:

Art. 3º A Secretaria das Sessões tem a seguinte estrutura organizacional:

[...]

VI - Diretoria de Jurisprudência - Dijur:

a) Serviço de Divulgação da Jurisprudência e Informativos - Seinfo;

b) Serviço de Análise de Informações - Seain;

[...]

Parágrafo único. O Secretário das Sessões conta com assessoramento e apoio de um assessor e dois assistentes.¹³⁷

De toda a composição, salienta-se que o setor responsável pela Jurisprudência no Tribunal de Contas da União é a Secretaria das Sessões.

Sobre a estrutura organizacional da Diretoria de Jurisprudência do TCU, esta conta com 3 Técnicos Federais de Controle Externo com formação em Tecnologia da Informação – TI, além de 12 servidores, sendo 6 Auditores Federais de Controle Externo e 6 Técnicos Federais de Controle Externo, com formação acadêmica as mais diversas.¹³⁸

¹³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2525981.PDF>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

¹³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-SESES nº 1, de 27 de dezembro de 2012**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

¹³⁸ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência e produtos do Tribunal de Contas da União**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e

Além disso, a unidade conta com o Diretor da DIJUR e com um Especialista Sênior.

2.1.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência

Os assuntos correlatos à Súmula de Jurisprudência são trabalhados no âmbito do TCU em seu Regimento Interno em Capítulo próprio, destinado à Jurisprudência, a partir do artigo 85 da seguinte forma:

Art. 85. A Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência.

Art. 86. Na organização gradativa da Súmula, a cargo da unidade responsável pelo secretariado das sessões do Tribunal, será adotada numeração de referência para os enunciados, aos quais seguir-se-á a menção dos dispositivos legais e dos julgados em que se fundamentam.

Art. 87. Poderá ser incluído, revisto, revogado ou restabelecido, na Súmula, qualquer enunciado, mediante aprovação pela maioria absoluta dos ministros do projeto específico a que se refere o art. 73.

Art. 88. Ficarão vagos, com nota de cancelamento, os números dos enunciados que o Tribunal revogar, conservando os mesmos números os que forem apenas modificados, fazendo-se a ressalva correspondente.

Art. 89. A Súmula e suas alterações serão publicadas nos órgãos oficiais.

Art. 90. A citação da Súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido.¹³⁹

2.1.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência

Os assuntos correlatos à Uniformização da Jurisprudência são trabalhados no âmbito do TCU em seu Regimento Interno¹⁴⁰ no Capítulo que trata do Incidente de Uniformização de Jurisprudência, no artigo 91, da seguinte forma:

19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

¹³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

¹⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de

Art. 91. Ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal, poderá o colegiado, por sugestão de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público, decidir pela apreciação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta.

§ 1º Se reconhecer a existência da divergência, o relator solicitará a audiência do Ministério Público, submetendo em seguida a questão à deliberação do Plenário até a segunda sessão subsequente.

§ 2º Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento na mesma sessão do Plenário, ressalvados os casos do inciso VII do art. 17.

§ 3º O acórdão que resolver a divergência será remetido à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria.

§ 4º Não sendo reconhecida pelo relator a existência de divergência, levará seus fundamentos ao Plenário que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária.

§ 5º Se o Plenário, dissentindo do relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá na forma dos §§ 1º, 2º e 3º, passando a funcionar como revisor para o incidente o ministro que primeiro proferir o voto dissidente.¹⁴¹

2.1.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados

As Consultas e Prejulgados são trabalhados no âmbito do TCU no Regimento Interno¹⁴² nos artigos 264 e 265, da seguinte forma:

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

¹⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2014.

II – Procurador-Geral da República;

III – Advogado-Geral da União;

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;

V – presidentes de tribunais superiores;

VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;

VII – comandantes das Forças Armadas.

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

§ 3º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 4º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente.

Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.¹⁴³

Feita esta análise, passa-se a análise dos demais Tribunais para, no terceiro Capítulo, efetuar as comparações e considerações sobre os tópicos expostos.

2.2. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG é outra referência ao trabalhar a sua base jurisprudencial diante dos sistemas adotados, bem como pelas constantes novidades apresentadas pelo setor de jurisprudência para a sociedade e para os jurisdicionados.

¹⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

2.2.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência

Dentre os serviços relacionados à Jurisprudência disponibilizados ao público externo, destacam-se:

a) Informativo de Jurisprudência

O Informativo de Jurisprudência é um boletim quinzenal com resumos de julgados do Tribunal, é um instrumento de divulgação das ações praticadas pelo TCE/MG em defesa do patrimônio público e de compartilhamento do conhecimento jurídico, contábil e econômico produzido pela Corte por meio de suas decisões.¹⁴⁴

Inspirado em projetos semelhantes desenvolvidos pelo STF e pelo STJ, o Informativo é confeccionado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Câmaras e do Tribunal Pleno, contendo textos elaborados pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência do Tribunal.¹⁴⁵

O informativo é publicado em versão digital e disponibilizado na Intranet e no Portal do TCE/MG, sendo também enviado a todos aqueles que se cadastrarem.¹⁴⁶

b) Publicações temáticas

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais possui publicação temática consubstanciada na Revista “A Lei 8.666/93 e o TCE/MG”¹⁴⁷ que é a Lei de Licitações anotada com as deliberações do Tribunal.

¹⁴⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1ISP&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5L>. Acesso em: 05 jun. 2014.

¹⁴⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1ISP&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5L>. Acesso em 05 jun. 2014.

¹⁴⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1ISP&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5L>. Acesso em 05 jun. 2014.

¹⁴⁷ MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/301>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

2.2.2. Funcionalidade do sítio eletrônico

O programa utilizado para a sistematização e divulgação da jurisprudência deriva do programa do TCU, sendo resultado de visitas técnicas e adaptações que culminaram no Software “MapJuris”.

O MapJuris é, assim, Ferramenta de Mapeamento e Sistematização de Jurisprudência daquele Tribunal cujo desenvolvimento correu inteiramente por parte da Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas com apoio técnico da Diretoria de Tecnologia da Informação utilizando como base o sistema de mapeamento em árvore utilizado pelo Tribunal de Contas da União.

O sistema em questão distribui os julgados do TCE/MG por assuntos, organizando-os no *layout* de “árvore” de áreas, temas e subtemas, de acordo com a gama de matérias afetas ao Tribunal; e, para facilitar o acesso, o sistema foi desenvolvido em linguagem.NET, banco de dados Oracle, acessível via web.¹⁴⁸

O principal objetivo identificado com o MapJuris é sistematizar e mapear a jurisprudência do TCE/MG a fim de identificar a tendência dos entendimentos da Casa acerca dos temas que lhe são afetos, disponibilizando-a aos jurisdicionados, aos órgãos técnicos da Corte de Contas mineira e à sociedade em geral¹⁴⁹.

Destaca-se também outros objetivos da ferramenta: a consolidação dos entendimentos da Casa, auxiliando na verificação dos posicionamentos dominantes; a constatação de possíveis divergências jurisprudenciais, a fim de respaldar a propositura de Incidentes de Uniformização de Jurisprudência; o estabelecimento de critérios objetivos para a revisão dos entendimentos sumulados, bem como a identificação de assuntos passíveis de serem sumulados; a otimização do serviço dos órgãos técnicos, resultando em ganho de produtividade e melhor qualidade nos trabalhos realizados; a democratização da informação, concedendo maior transparência às ações desenvolvidas no Tribunal e fomentando o controle social.¹⁵⁰

¹⁴⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/BriefingMapJuris-Versao2-ultima_atualizacao.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2014.

¹⁴⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_pagina=1111621025&acao=pagina&cod_secao_menu=5K>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁵⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/BriefingMapJuris-Versao2-ultima_atualizacao.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2014.

O trabalho de coordenação, de manutenção e alimentação do sistema é realizado pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, sendo dividido entre os servidores operadores, que alimentam o sistema (extração das teses dos votos e pareceres em consulta) e classificam preliminarmente; e os servidores especialistas, que analisam, corrigem e classificam. Além disso, é realizado um trabalho de acompanhamento das decisões para criação de resenhas de teses e alteração da estrutura da árvore para facilitar o acesso.

Salienta-se que no mês de julho de 2014, o sistema MapJuris passou por reformulação sendo apresentada em uma nova versão do *software*.

2.2.3 Estrutura e Pessoal

O setor de jurisprudência deste Tribunal passou por transformações desde 2009, ano em que foram reformuladas as atribuições da Comissão de Jurisprudência Súmula. Em 2011, o setor foi transformado em Coordenadoria, o que viabilizou a realização de projetos na área – incluindo a criação do MapJuris.

Ainda no início de 2011, o Tribunal passou por uma reestruturação e a Diretoria de Jurisprudência, Assuntos Técnicos e Publicações (DJATP) foi criada. Sete unidades foram vinculadas à Diretoria: Coordenadoria de Acórdão, Coordenadoria de Taquigrafia, Coordenadoria de Jurisprudência e Súmula, Coordenadoria de Biblioteca, Coordenadoria da Revista do TCE

Na estrutura atual, a Diretoria de Jurisprudência foi extinta e suas coordenadorias foram divididas entre a Escola de Contas e a Secretaria Geral. A Coordenadoria de Jurisprudência, com a reestruturação ocorrida em 2014, passou ao status de Assessoria (art. 50-51¹⁵¹).

A Resolução nº 05/2013 – no Capítulo que trata da Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, em seus artigos 50 determina as suas finalidades:

Art. 50 A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas tem por finalidade analisar, estudar, indexar, catalogar e sistematizar a

¹⁵¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução Delegada n. 01/2013**, Revogada pela Resolução 5/2013. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2013/RD01-13.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

jurisprudência do Tribunal, além de emitir pareceres nas consultas técnicas.¹⁵²

Acrescente-se a essas finalidades as competências elencadas no artigo 51 da mesma Resolução¹⁵³. Das competências, destacam-se: elaborar e providenciar a publicação quinzenal do Informativo de Jurisprudência; elaborar pesquisas que subsidiem a consolidação bienal dos enunciados de súmula, e encaminhar relatório conclusivo à autoridade competente, ao final de cada biênio, conforme procedimento estabelecido em ato normativo próprio; coordenar os serviços de sistematização e de divulgação da jurisprudência do Tribunal, planejando sistemas e promovendo medidas que facilitem o acompanhamento de tendências jurisprudenciais e a pesquisa de julgados do Tribunal Pleno e das Câmaras; realizar “Estudo Técnico Subsidiário à Súmula”, necessário à elaboração do “Projeto de Enunciado de Súmula” e do “Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula”, conforme procedimento estabelecido em ato normativo próprio.

Além das que foram mencionadas, devem ser citadas: selecionar e encaminhar acórdãos e pareceres em sede de Consulta, de matérias relevantes, à Coordenadoria da Revista do Tribunal de Contas e às demais Assessorias da Secretaria Executiva do Tribunal, servindo de suporte técnico àquela na elaboração de matérias sobre deliberações; informar e orientar as unidades técnicas do Tribunal quanto aos posicionamentos adotados pelo colegiado nas sessões do Tribunal Pleno ou das Câmaras; planejar e supervisionar as atividades de análise, estudo, indexação, catalogação ou sistematização da jurisprudência do Tribunal; planejar, coordenar e supervisionar estudos que visem à uniformização de jurisprudência; elaborar as informações a serem juntadas nos processos de Consultas; apresentar “Estudo Técnico de Jurisprudência”, que conterá a análise dos posicionamentos sobre determinada matéria na jurisprudência deste Tribunal, de outros Tribunais de Contas ou de Tribunais Superiores, quando solicitado, conforme procedimento estabelecido em ato normativo próprio; manter atualizado banco de dados relativos a

¹⁵² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução 5/2013**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2013/RD01-13.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁵³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução 5/2013**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2013/RD01-13.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

estudos, pareceres, referências e afins; sugerir à autoridade competente a proposição de enunciado de súmula, quando verificar que o Tribunal Pleno ou as Câmaras têm proferido reiteradas e convergentes decisões sobre determinada matéria; sugerir à autoridade competente arguição de incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificar divergência entre as decisões do Tribunal Pleno, de uma Câmara, entre Câmaras diferentes ou entre a Câmara e o Tribunal Pleno.¹⁵⁴

Desta forma, atualmente o setor de jurisprudência é exercido pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, vinculada à Diretoria Geral¹⁵⁵ do Tribunal, que conta com cinco servidores efetivos com formação jurídica e cinco servidores terceirizados que auxiliam no setor.

2.2.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência

O regramento legal relativo a Súmula de Jurisprudência é trabalhado no Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em Capítulo próprio relativo à Súmula dentro das competências da “Comissão de Jurisprudência e Súmula”, conforme se depreende do artigo 217:

Art. 217. A súmula de jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, precedentes e entendimentos adotados pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras ao deliberar sobre matérias de suas respectivas competências.¹⁵⁶

A Súmula de Jurisprudência poderá sofrer inclusão, revisão, cancelamento ou restabelecimento desde que respeitadas as competências e procedimentos previstos, devendo o Tribunal, bianualmente, exarar a consolidação das Súmulas, obedecendo sua ordem sequencial, com indicação precisa das alterações ocorridas no período, respectivo índice remissivo, por número e natureza da matéria

¹⁵⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 5/2013**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2013/R05-13.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁵⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 08/2014**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2014/R08-14.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

¹⁵⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

sumulada, a ser publicada no Diário Oficial de Contas e no Portal do Tribunal na internet.

2.2.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência

O tema está normatizado na Lei Orgânica do TCE/MG no Capítulo III, na Seção que trata especificamente da uniformização de jurisprudência, no artigo 74, nos seguintes termos:

Art. 74. Verificada a existência de decisões divergentes, poderá ser argüido incidente de uniformização de jurisprudência por Conselheiro, Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, responsável ou interessado, nos termos do Regimento Interno.¹⁵⁷

O detalhamento é efetuado no Regimento Interno ao trabalhar a competência da “Comissão de Jurisprudência e Súmula”, que abrange o procedimento de uniformização de jurisprudência, *in verbis*:

Art. 223. Poderá ser argüido por Conselheiro, Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, responsável ou interessado, incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificada divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras.

Parágrafo único. Na arguição do incidente de uniformização de jurisprudência deverá ser indicada expressamente pelo suscitante os processos nos quais tenham ocorrido as decisões divergentes.

Art. 224. Recebido o incidente de uniformização, ficam sobrestados o julgamento do processo principal e a tramitação daqueles que versarem sobre matéria similar.

§ 1º Reconhecida a existência de divergência pelo Relator, será colhida a manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal, e, em seguida, submetida a matéria à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º Não sendo reconhecida a existência de divergência, o Relator apresentará seus fundamentos ao Tribunal Pleno que, se os acolher, prosseguirá na apreciação do mérito do processo principal, se este estiver no âmbito de sua competência, ou o encaminhará ao Colegiado competente.

§ 3º Vencido o Relator, na hipótese do parágrafo anterior, o incidente de uniformização prosseguirá na forma prevista no § 1º e passa a atuar como Relator o Conselheiro que primeiro proferir o voto vencedor.

Art. 225. Reconhecida a existência de divergência, o Tribunal Pleno fixará a

¹⁵⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Lei Complementar n. 102 de 17/01/08.** Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leioorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

exegese acolhida, por 5 (cinco) votos, no mínimo, de seus Conselheiros efetivos, incluído o do Presidente, tornando-se a matéria súmula do Tribunal.¹⁵⁸

2.2.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados

O tema está normatizado na Lei Orgânica do TCE/MG no Capítulo III, na Seção que trata especificamente da uniformização de jurisprudência, no artigo 73, nos seguintes termos:

Art. 73. Por iniciativa de qualquer Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, poderá o Tribunal Pleno, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, se reconhecer que sobre estes ocorre divergência de interpretação, observada a forma estabelecida no Regimento Interno.¹⁵⁹

O Regimento Interno ao trabalhar a competência da “Comissão de Jurisprudência e Súmula”, no qual abrange o procedimento de consulta, elaboração de súmula e uniformização de jurisprudência, com recente modificação da redação proposta pela Resolução nº 05/2014, de 30/04/2014, complementa:

Art. 210. O Tribunal emitirá parecer em consulta formulada por:

I - Chefe de Poder do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios;

II - Presidente do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais;

III - Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais;

IV - Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais;

V - Senador ou Deputado Federal representante do Estado de Minas Gerais;

VI - Deputado do Estado de Minas Gerais ou Secretário do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios;

VII - 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores de Câmara de Município do Estado de Minas Gerais;

¹⁵⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

¹⁵⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Lei Complementar n. 102 de 17/01/08**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leiorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

VIII - Dirigente de órgão autônomo, integrante da estrutura organizacional do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios;

IX - Dirigente de entidade integrante da administração indireta estadual ou municipal, bem como de empresa, de cujo capital social o Estado de Minas Gerais ou um dos seus Municípios participem, de forma direta ou indireta, nos termos de ato constitutivo ou de contrato;

X - Representante legal de entidade associativa de Municípios; ou

XI - Chefe de órgão interno de controle do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios.

Art. 210-A. O parecer emitido sobre consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese.

Parágrafo único. Considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores.

Art. 210-B. A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada a Conselheiro, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade:

I – estar subscrita por autoridade definida no art. 210 deste Regimento;

II – referir-se a matéria de competência do Tribunal;

III – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto;

IV – conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;

V – referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

§ 2º Preenchidos os requisitos elencados nos incisos I a IV do § 1º deste artigo, o Conselheiro encaminhará a documentação da consulta à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas para verificação do disposto no inciso V do § 1º e elaboração, no prazo de 10 (dez) dias úteis, de relatório técnico, o qual indicará, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre a questão suscitada e os respectivos fundamentos.

§ 3º Na hipótese de a consulta não preencher os pressupostos de admissibilidade, o Conselheiro determinará à Secretaria Geral e do Tribunal Pleno a adoção das seguintes medidas:

I – intimação do consulente, mediante publicação do despacho no Diário Oficial de Contas;

II – encaminhamento, em meio eletrônico, ao consulente das deliberações do Tribunal que demonstram a consolidação da tese, se houver; e

III – arquivamento da consulta monocraticamente.

Art. 210-C. Preenchidos os pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 210-B, o Conselheiro Relator poderá encaminhar o processo de consulta à unidade técnica para, no prazo de quinze dias úteis, elaborar relatório sobre a questão suscitada.

Parágrafo único. As deliberações do Tribunal Pleno sobre o mérito da consulta serão aprovadas por maioria absoluta dos Conselheiros, incluído o Presidente do Tribunal.

Art. 210-D. Após a deliberação do Tribunal Pleno, a Secretaria Geral e do Tribunal Pleno providenciará:

I – a elaboração da nota taquigráfica;

II – a elaboração da ementa do parecer, nos termos do art. 207 deste Regimento, e a sua publicação no Diário Oficial de Contas;

III – o encaminhamento, em meio eletrônico, da nota taquigráfica e da ementa do parecer ao consulente; e

IV – o arquivamento do processo de consulta.

§ 1º A publicação da ementa do parecer no Diário Oficial de Contas valerá como intimação ao consulente, nos termos do art. 167 deste Regimento.

§ 2º Na publicação de que trata o § 1º, será disponibilizado link com o inteiro teor da ementa do parecer e da nota taquigráfica.

Art. 210-E. As consultas respondidas pelo Tribunal Pleno serão divulgadas no Informativo de Jurisprudência, instituído na Resolução nº 03, de 20/05/2009, e disponibilizadas, em seu inteiro teor, no Portal do Tribunal na internet.¹⁶⁰

Apresentados estes principais pontos sobre o TCE/MG, segue a análise dos demais Tribunais para, no terceiro Capítulo, efetuar as comparações e considerações sobre os tópicos expostos.

2.3. Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem focado suas atividades em ações estratégicas da Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca alcançando destaque em relação aos demais Tribunais de Contas, em especial quanto à promoção de ações voltadas para a interação com os demais Tribunais de Contas.

¹⁶⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

2.3.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência

Dentre os serviços relacionados à Jurisprudência disponibilizados ao público externo, destacam-se:

a) Jurisprudência Seleccionada

Esse sistema está configurado para que o usuário possa fazer pesquisas de jurisprudência das decisões emanadas em acórdãos de consulta com força normativa, consultas sem força normativa, prejudgados, súmulas e uniformizações de jurisprudência, referentes ao período de 2006 a 2014. Também permite pesquisas em acórdãos selecionados, que são decisões destacadas pelos membros e corpos técnicos do TCE¹⁶¹.

b) Coletânea de Uniformização de Jurisprudência

A Uniformização de Jurisprudência é um instrumento processual utilizado quando houver dúvida acerca de interpretação das normas, ou, quando no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal. A competência para o julgamento é do Tribunal Pleno.¹⁶²

Esta coletânea apresenta de forma sistematizada todas as uniformizações de Jurisprudência elaboradas pelo TCE/PR, com a íntegra dos Acórdãos exarados pelo Plenário do Tribunal.

c) Coletânea de Súmulas

¹⁶¹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/jurisprudencia-seleccionada/234680/area/242>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁶² PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Coletânea de Uniformização de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2013/7/flipbook/246840/Layout%20-%20UNIFORMIZACAO%20DE%20JURISPRUDENCIA%20v03.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2014.

A Súmula é um instrumento processual utilizado para consolidar o entendimento jurisprudencial não controverso dos órgãos colegiados. A competência para o julgamento é do Tribunal Pleno.¹⁶³

Da mesma forma que a Coletânea de Uniformização de Jurisprudência, nesta Coletânea constam de forma sistematizada todas as Súmulas de Jurisprudência firmadas pelo Tribunal, incluindo os respectivos Acórdãos que as fundamentaram.

d) Coletânea de Prejulgados

O Prejulgado é um instrumento processual utilizado quando houver a necessidade de pronunciamento acerca da interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.¹⁶⁴

Seguindo a mesma sistemática das coletâneas anteriores, nesta Coletânea constam de forma sistematizada todos os Prejulgados elaborados pelo Tribunal com os respectivos Acórdãos que os fundamentaram.

e) Revista Digital do TCE/PR

A Revista Digital do TCE do Paraná conta com publicação quadrimestral e é composta pelos principais acórdãos emitidos pela Corte e por artigos relacionados ao Direito, Contabilidade, Administração e Economia, no âmbito da administração pública. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista. Cada publicação apresenta um "tema em destaque", sobre o qual versam os principais artigos, além de outros temas inerentes às áreas de atuação do Tribunal. Os trabalhos e os processos selecionados para publicação buscam divulgar as principais decisões dos órgãos colegiados do TCE e contribuir

¹⁶³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Coletânea de Súmulas**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2013/7/flipbook/246838/Layout_SÚMULAS%20v03.pdf>.

Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁶⁴ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Coletânea de decisões em processos de prejulgados do Tribunal de Contas do Paraná**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2013/3/flipbook/242942/Layout_PREJULGADOS%20v03.pdf>.

Acesso em: 01 jul. 2014.

para a maior transparência e entendimento da administração pública e seus crescentes desafios.¹⁶⁵

f) Outras publicações disponíveis

O TCE/PR também disponibiliza para pesquisa links específicos para a pesquisa por Acórdão; Decisões Antigas com Ementa; Decisões monocráticas; Decisões por Resolução; Consulta com Força Normativa; Consulta sem Força Normativa e Incidente de Inconstitucionalidade.¹⁶⁶

Todos os Acórdãos, após divulgação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Paraná são automaticamente alimentados no sítio eletrônico. Assim, pode-se acessar todo o acervo de decisões pelo sítio eletrônico, digitando-se o número da decisão ou fazendo a busca por palavras.

2.3.2. Funcionalidade do sítio eletrônico

No final de 2012 o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi reformulado. Esse novo sítio possibilitou uma melhor organização dos produtos de jurisprudência e a existência simultânea de dois sistemas de pesquisa de decisões, um mais abrangente, com todas as decisões emitidas pela Corte, e a outra, através de um sistema de bibliotecas adaptado para as decisões reiteradas do TCE/PR e consideradas como jurisprudência que é o sistema "Pergamum"¹⁶⁷.

Tal mudança do programa utilizado levou em consideração o fato de que a busca por acórdãos no portal não estava atendendo totalmente às necessidades dos usuários (servidores e Membros do TCE/PR, advogados, jurisdicionados, outros Tribunais), bem como ao fato de que o Gerenciador de Conteúdos do sítio eletrônico não estava atendendo às necessidades dos servidores da Diretoria de

¹⁶⁵ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Revista Digital do TCE/PR**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/revista-digital-do-tce-pr/234678>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁶⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁶⁷ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://app.tce.pr.gov.br/pergamum/biblioteca/jurisprudencia.php>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Jurisprudência e Biblioteca do TCE/PR diante da impossibilidade de inserção de novos dados e tratamentos das informações com o objetivo de facilitar a busca.¹⁶⁸

Ainda há limitações na utilização de ambas as ferramentas, conforme explicita Giovana Araújo:

Deve-se destacar que a efetividade do sistema Pergamum é limitada devido ao fato de possuir apenas algumas classes processuais de decisões (consulta, prejudgado, súmula e uniformização de jurisprudência) e não estar integrada ao sistema automático de coleta de dados dos acórdãos, devendo haver inserção manual de todos os dados (número do processo, relator etc.), despendendo-se bastante tempo. O restante das decisões não está integrado a esse sistema, estando na pesquisa do portal, porém, como não há indexação e tratamento dos acórdãos, há bastante dificuldade de recuperar a informação. O gerenciador de conteúdo não possibilita a indexação por assunto e legislação, bem como inclusão de novos dados, assim, para inserir, por exemplo, o número de um prejudgado, devendo ser reinserido todos os dados do Acórdão para a simples inserção desses dados. Logo, há duplicação dos dados existentes e perda de tempo.¹⁶⁹

Desta feita, nos últimos anos os servidores do setor de Jurisprudência vêm pesquisando e estudando novas soluções com outros Tribunais de Contas e Judiciais, o que resultou em um novo Sistema de Jurisprudência. Esse novo sistema tem como objetivo responder, através da busca por jurisprudência, à seguinte questão: “Qual o entendimento atual do TCE-PR a respeito de determinado tema?”.¹⁷⁰

Ao responder essa pergunta, objetiva-se: a) Contribuir no combate ao desperdício de recursos do TCE/PR e dos jurisdicionados através da organização das decisões e transparência do modo como o Tribunal trata determinados assuntos; b) Contribuir para a melhoria da Administração Pública através da publicação clara das orientações e recomendações da Casa; c) Ser reconhecido

¹⁶⁸ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales de. **Jurisprudência**: importância e desafios. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

¹⁶⁹ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales de. **Jurisprudência**: importância e desafios. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

¹⁷⁰ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales de. **Jurisprudência**: importância e desafios. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

pela sociedade e pelos demais Tribunais e órgãos públicos como instituição transparente e confiável; d) Aperfeiçoar a comunicação Institucional; e) Agilizar o tempo de apreciação dos processos, eliminando assuntos que já foram previamente decididos.¹⁷¹

2.3.3. Estrutura e Pessoal

O setor é apresentado no Regimento Interno em Seção que trata especificamente da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, no artigo 166, da seguinte forma:

Art. 166. Compete à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca:

I - compilação, montagem, classificação, redação, edição, publicação e divulgação de periódicos informativos;

IV - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;

V - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

VIII - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;

X - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência;

XIII - pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciais ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico;

XIV - subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação;

XV - acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal;

XVI - reunir, selecionar, sistematizar e arquivar a documentação bibliográfica para consulta, empréstimo e referência;

¹⁷¹ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales de. **Jurisprudência: importância e desafios**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

XVIII - manter atualizado o cadastro dos usuários;

XIX - gerenciar a documentação bibliográfica e arquivística em qualquer suporte, para consulta mediante demanda informacional respeitada a política de acesso aos documentos;

XX - padronizar os processos de classificação, catalogação, indexação e arquivamento, observando-se a tipologia, a natureza e o suporte dos documentos, conforme deliberado pela Comissão de Avaliação Documental;

XXI - promover a conservação do acervo documental, além de proceder a restauração, quando necessário, visando a preservação da memória institucional, conforme deliberado pela Comissão de Avaliação Documental.

XXII - estabelecer diretrizes gerais para a estruturação e organização das publicações técnicas do Tribunal;

XXIII - uniformizar os procedimentos de editoração e padronização das produções técnicas;

XXIV - primar pela qualidade dos textos editados;

XXV - criação de novas publicações técnicas, de conformidade com o interesse institucional;

XXVI - degravar trechos da sessão dos Órgãos Colegiados quando provocados por requerimento.¹⁷²

Destarte, no TCE/PR o setor de Jurisprudência é exercido pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca e possui em seu quadro de pessoal um Diretor, dois servidores da área jurídica, dois revisores com formação em letras e um jornalista encarregado da revista (publicações)¹⁷³.

2.3.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência

A matéria é trabalhada na Lei Orgânica¹⁷⁴ do TCE/PR no Capítulo III – Dos procedimentos comuns aos processos, Seção VII – Dos Incidentes Processuais, Subseção II, artigo 80, nos seguintes termos:

Art. 80. Será inscrita na Súmula o entendimento que o Tribunal tenha por predominante e firme, conforme procedimentos a serem estabelecidos em Regimento Interno.

¹⁷² PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

¹⁷³ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales de. **Jurisprudência: importância e desafios**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

¹⁷⁴ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

Para a elaboração da Súmula exige-se quorum qualificado previsto no artigo 115 da Lei Orgânica, podendo ser suscitado não apenas por Conselheiros e Presidente do Tribunal, mas também por Auditores quando em substituição e membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.¹⁷⁵

A matéria é detalhada no Regimento Interno no Capítulo III-A – “das Súmulas” da seguinte forma:

Art. 414-A. O Tribunal Pleno poderá, por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, após reiteradas decisões, aprovar súmula que consolide entendimento jurisprudencial não controverso dos órgãos colegiados.

§ 1º Aprovado o requerimento de sumulação de matéria pelo Tribunal Pleno, o Presidente designará na própria sessão o Relator do processo e determinará a sua autuação.

§ 2º A tramitação do projeto de súmula observará o rito do projeto de resolução.

Art. 414-B. Na organização gradativa da súmula, será adotada uma numeração cardinal de referência para os enunciados, aos quais seguir-se-á a menção dos dispositivos legais e dos julgados em que se fundamentam.

Art. 414-C. Revogada ou modificada a lei ou entendimento em que se fundou a edição da súmula, o Tribunal Pleno procederá a sua revisão ou cancelamento, conforme o caso, mediante proposta dos seus membros.

Parágrafo único. A proposta de revisão ou cancelamento será encaminhada ao Relator originário para o seu processamento, sobrestando os processos que versarem sobre a matéria.

Art. 414-D. A citação da súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal Pleno, a indicação de julgados no mesmo sentido.¹⁷⁶

2.3.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência

A matéria é disciplinada na Lei Orgânica do TCE/PR no Capítulo III – Dos procedimentos comuns aos processos, Seção VII – Dos Incidentes Processuais, Subseção III, artigo 81, nos seguintes termos:

Art. 81. O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, antes

¹⁷⁵ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Arts. 82 a 84.

¹⁷⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

de proferir seu voto na Câmara, poderá solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal.

Parágrafo único. O mesmo incidente poderá ser suscitado em sessão do Tribunal Pleno, em relação aos seus próprios julgados.¹⁷⁷

Da mesma forma que a deliberação para a elaboração da Súmula, para o Incidente de Uniformização da Jurisprudência, exige-se quorum qualificado previsto no artigo 115 da Lei Orgânica, podendo ser suscitado não apenas por Conselheiros e Presidente do Tribunal, mas também por Auditores quando em substituição e membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas¹⁷⁸.

A matéria é detalhada no Regimento Interno da seguinte forma:

Art. 415. O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, os Conselheiros, o Presidente do Tribunal, os Auditores, quando em substituição, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes de proferido o julgamento, poderão solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal.

Parágrafo único. O interessado poderá, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto neste artigo, comprovando, desde logo, pela juntada de certidão do acórdão divergente ou de sua indicação onde ele se encontra publicado no repertório oficial de jurisprudência deste Tribunal, a alegada divergência.

Art. 416. A Câmara, reconhecida a divergência, levará a matéria, pelo próprio Relator, ao Tribunal Pleno, após a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias úteis para se manifestar.

§ 1º Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento no órgão colegiado competente.

§ 2º Não sendo reconhecida pelo Relator a existência de divergência, levará seus fundamentos, no prazo de 10 (dez) dias, contados da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, ao Tribunal Pleno que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária.

§ 3º Se o Tribunal Pleno, dissentindo do Relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá no julgamento, passando a funcionar como Relator para o incidente o que primeiro proferir o voto dissidente.

Art. 416-A. Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em

¹⁷⁷ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

¹⁷⁸ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Arts. 82 a 84.

prejulgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem.

Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência.

Art. 417. Da decisão do Tribunal Pleno sobre a divergência, caberá apenas o recurso de embargos de declaração, no prazo de 5 (cinco) dias da data da publicação do acórdão.¹⁷⁹

2.3.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados

A parte relativa a Prejulgado é trabalhada na Lei Orgânica do TCE/PR no Capítulo III – Dos procedimentos comuns aos processos, Seção VII – Dos Incidentes Processuais, Subseção II, artigo 79, nos seguintes termos:

Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que suscitar a matéria.¹⁸⁰

A delimitação acerca dos Prejulgados é feita pelo Regimento Interno da seguinte forma:

Art. 410. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

§ 1º Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que suscitar a matéria, sendo indicado pelo Presidente do órgão colegiado um de seus membros para relato da matéria, mediante voto escrito.

§ 2º Decidido o prejulgado, retornam os autos ao Relator de origem para dar prosseguimento ao julgamento do feito.

¹⁷⁹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01, de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

¹⁸⁰ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

§ 3º O Relator designado, nos termos do § 1º, terá o prazo de 4 (quatro) sessões para o relato da matéria, após manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal.

Art. 411. O incidente do prejudgado será formalizado em autos apartados, mediante ofício encaminhado pelo Presidente ao Relator designado, que determinará sua autuação e a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, facultando-se ao Relator, preliminarmente, a remessa do processo à unidade técnica competente para manifestação, em igual prazo.

Art. 412. Considera-se revogado ou reformado o prejudgado, sempre que o Tribunal, pronunciando-se em tese ou em concreto, sobre o prejudgado, firmar nova interpretação, hipótese em que o Acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejudgado.

Art. 413. Somente pela maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou renovar prejudgados, nos termos do art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005.

§ 1º Os prejudgados serão numerados e publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, fazendo-se as remissões necessárias à identificação do processo em que se originou, mencionando inclusive o respectivo número do acórdão, cabendo esta atribuição à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca.

§ 2º A citação do prejudgado será feita pelo seu número correspondente, com a indicação do processo que o originou.

Art. 414. O prejudgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual.¹⁸¹

Em relação às Consultas, o Regimento Interno delimita-as da seguinte forma:

Art. 311. A consulta formulada a o Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação,

¹⁸¹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01, de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

III - Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

IV - O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.

Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

§ 1º O Relator não conhecerá a consulta que não atenda aos requisitos previstos neste Regimento, devendo o processo ser devolvido à origem.

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

§ 3º Na hipótese de consulta concernente à matéria sujeita ao controle externo das Inspetorias, após a informação prestada pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os autos seguirão à Inspetoria de Controle Externo competente para instrução.

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

Art. 314. As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.

Art. 315. Uma vez instruído, o processo de consulta sofrerá deliberação do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Não cabe recurso em processo de consulta, conforme o disposto no art. 74, § 2º, da Lei Complementar nº 113/2005.

Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.¹⁸²

2.4. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC

Até o ano de 2014 a jurisprudência no âmbito do TCE/SC estava sob a regência da Secretaria-Geral, na Divisão de Jurisprudência - DIJU.

Recentemente, através da Portaria nº TC-025, de 15 de abril de 2014, foi extinta a DIJU e criada uma Coordenadoria de Jurisprudência dentro da Consultoria-Geral, que se encontra vinculada ao Gabinete da Presidência na condição de Órgão Específico de Assessoria e Controle.

2.4.1. Produtos formulados pelo Setor de Jurisprudência

Com as recentes modificações no setor, a Coordenadoria de Jurisprudência ficou encarregada do Informativo de Jurisprudência e do Boletim Eletrônico da Consultoria-Geral. O Boletim Eletrônico foi extinto e as informações contidas em seu banco de dados foram inseridas no Informativo de Jurisprudência, unificando-se os serviços.

2.4.2. Funcionalidade do sítio eletrônico

No sítio eletrônico do Tribunal – “www.tce.sc.gov.br” – é possível encontrar algumas informações acerca das decisões proferidas pelo Tribunal, porém, ainda não foi elaborada uma ferramenta de pesquisa e sistematização e divulgação unificada.

A pesquisa nos Prejulgados pode ser efetuada diretamente acessando “<http://www.tce.sc.gov.br/decisoes>” ou na página inicial, na parte superior direita, no

¹⁸² PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01, de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

link em que consta a expressão “Prejulgados” que abrirá a tela de pesquisa com as opções de pesquisar pelo número do Prejulgado, pelo número do processo, pelo número da decisão, ou por palavras-chave.

Outra forma é a pesquisa livre por pareceres e demais decisões de forma não sistematizada, que podem ser encontradas pelo sistema de consulta de processos on line disponível em “<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo>” ou na página inicial na parte superior no *link* “Processos” no qual é possível se utilizar:

- a) Pesquisa básica: pelo número do processo ou número do protocolo;
- b) Pesquisa avançada: ano, esfera, número da decisão, interessado, procurador, assunto, tipo de processo, unidade gestora municipal, unidade gestora estadual;
- c) Pesquisa textual: informando um termo ou expressão no campo de pesquisa.

Por fim, é possível efetuar pesquisa através do “Informativo de Jurisprudência” disponível em “<http://servicos.tce.sc.gov.br/jurisprudencia>” ou na página do Tribunal em que é possível cadastrar um e-mail para recebimento de novos informativos.

Com a agregação das informações contidas no extinto “Boletim Eletrônico” que era elaborado pela Consultoria-Geral ao Informativo de Jurisprudência, foram disponibilizadas novas formas de pesquisas que, para facilitar a busca, formam divididas por temas: Administrativo; Atos de Pessoal; Contábil e Orçamentário; Licitações e Contratos; Processual; e outros temas.

Originalmente o Informativo de Jurisprudência era elaborado pela Divisão de Jurisprudência da Secretaria-Geral. Com a extinção desta divisão, este serviço ficou sob responsabilidade da Coordenadoria de Jurisprudência (JURI) da Consultoria-Geral (COG).

2.4.3 Estrutura e Pessoal

A Portaria nº TC-025, de 15 de abril de 2014 - que dispõe sobre a consolidação da Organização Administrativa do Tribunal de Contas de Santa Catarina - considerando as disposições da Lei Complementar Estadual nº 255, de 12 de janeiro de 2004, com a redação alterada pela Lei Complementar nº 618, de 20 de

dezembro de 2013, criou a Coordenadoria de Jurisprudência (JURI), dentro da Consultoria-Geral (COG).

A Resolução nº TC-89, de 28 de abril de 2014, - que dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado - além de vincular a Consultoria-Geral ao Gabinete da Presidência na condição de Órgão Específico de Assessoria e Controle, delimitou as atribuições da COG nos seguintes termos:

Art. 61. A Consultoria-Geral (COG) tem por finalidade instruir processos de consulta dos jurisdicionados referentes ao controle, propor, organizar, coordenar e instruir processos relativos à sistematização da jurisprudência do Tribunal em matéria de sua competência, emitir parecer acerca de matéria administrativa e de assessoria jurídica encaminhada pela Presidência do Tribunal, bem como em processos de controle por determinação Plenária, da Presidência e dos Relatores.

Art. 62. Compete à Consultoria-Geral:

I - instruir consultas formuladas ao Tribunal por unidades jurisdicionadas e disseminar o entendimento acerca da matéria após deliberação plenária;

II - emitir parecer sobre matéria controvertida em processo relativo ao controle externo, por determinação do Tribunal Pleno, do Presidente e de Relator;

[...]

VII - organizar e sistematizar os prejudgados do Tribunal de Contas, propondo a alteração, revogação ou reforma, quando for o caso;

VIII - acompanhar as decisões colegiadas, a tendência da jurisprudência e propor a divulgação das decisões na forma estabelecida;

IX - propor, organizar, numerar e divulgar as súmulas de jurisprudência e suas alterações;

X - emitir parecer e instruir os processos de proposta de edição, modificação, cancelamento e restabelecimento de súmula de jurisprudência;

XI - propor, emitir parecer e instruir processos de uniformização de jurisprudência;

XII - desenvolver estudos, propor, coordenar e executar as atividades para constituir e manter o sistema de jurisprudência e a organização de precedentes;

XIII - acompanhar e manter atualizada a jurisprudência originária dos Tribunais Superiores do Judiciário e dos demais Tribunais de Contas acerca de matéria de competência ou de interesse do Tribunal de Contas;

XIV - pesquisar, promover estudos e informar sobre o entendimento doutrinário atualizado acerca de temas de interesse do Tribunal de Contas;

XV - realizar estudos solicitados por órgão colegiado do Tribunal e pelo Presidente;

XVI - desenvolver outras atividades inerentes a sua finalidade.¹⁸³

A Consultoria-geral do TCE/SC está dividida em três Coordenadorias: a Coordenadoria de Consultas; a Coordenadoria de Assuntos Jurídicos; e a Coordenadoria de Jurisprudência. A Coordenadoria de Jurisprudência conta com dois Auditores Fiscais de Controle Externo com formação jurídica.

2.4.4. Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência

O Regimento Interno do TCE/SC prevê nos artigos 157 a 161, a possibilidade da elaboração de Súmula da Jurisprudência a qual constituir-se-á “de Princípios ou enunciados resumindo teses, soluções e precedentes, adotados reiteradamente pelo Tribunal de Contas do Estado, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência”¹⁸⁴.

Para a criação, revisão, cancelamento ou restabelecimento de Súmula deverá ser elaborado projeto específico que deverá ser aprovado pela maioria absoluta dos Conselheiros do Tribunal ¹⁸⁵e após aprovada sua citação será feita “pelo número correspondente ao seu Enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido” ¹⁸⁶.

A tramitação do processo de elaboração da Súmula da Jurisprudência segue o rito estabelecido no Título VII – apreciação de Projetos, Capítulo I, do Regimento

¹⁸³ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado Santa Catarina. **Resolução nº TC-89/2014**. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/resolucao_n_89-2014_consolidada.pdf>. Acesso em: 08 set. 2014.

¹⁸⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Art. 157. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014.

¹⁸⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Art. 159. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014.

¹⁸⁶ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Art. 161, Parágrafo Único. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014.

Interno que versa sobre “Apreciação e aprovação de projetos de enunciado de súmula, instrução normativa, resolução e decisão normativa”, nos artigos 162 a 172.

Segundo o artigo 162 a iniciativa para apresentação de projeto concernente a enunciado de súmula é de iniciativa “Presidente e dos Conselheiros, podendo ser ainda sugerida por Auditor ou pelo Procurador-Geral”¹⁸⁷.

Acerca dos prazos de deliberação, bem como da possibilidade de apresentação de emendas ao projeto, os artigos 164 a 172 assim dispõem:

Art. 164. O projeto será submetido à deliberação do Tribunal Pleno em até trinta dias contados do seu recebimento pelo Relator, podendo ser prorrogado mediante justificativa apresentada ao Plenário.

Art. 165. Os Conselheiros poderão apresentar emendas ao projeto, encaminhadas diretamente ao Relator, em até dez dias antes da data da sessão plenária de que trata o artigo anterior.

Art. 166. É facultada aos Auditores e ao Procurador-Geral junto ao Tribunal a apresentação de sugestões em igual prazo e modo previstos no artigo anterior.

Art. 167. A emenda ao projeto originário será, de acordo com a sua natureza, assim classificada:

I - supressiva, quando objetivar excluir parte do projeto;

II - substitutiva, quando apresentada como sucedânea do projeto, alterando-o substancialmente;

III - aditiva, quando pretender acrescentar algo ao projeto;

IV - modificativa, quando não alterar substancialmente o projeto.

Art. 168. O Relator apresentará ao Tribunal Pleno o relatório e o parecer sobre a proposição principal e as acessórias, podendo concluir pelo oferecimento de substitutivo ou de subemendas às proposições acessórias.

Art. 169. O projeto será levado à pauta por mais duas sessões plenárias consecutivas, para fins de discussão e votação da redação final.

Parágrafo único. Será dispensada a votação da redação final se aprovado o projeto originário, sem emendas, ou o substitutivo integralmente.

Art. 170. Encerrada a discussão, a matéria entrará em votação, observada a seguinte ordem:

I - substitutivo do Relator;

II - substitutivo de Conselheiro;

¹⁸⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 162.

III - projeto originário;

IV - subemendas do Relator;

V - emendas com parecer favorável;

VI - emendas não acolhidas.

§ 1º A aprovação de substitutivo prejudica a votação das demais proposições, salvo os destaques requeridos.

§ 2º Os requerimentos de destaque destinam-se a permitir votação em separado da correspondente matéria, podendo incidir sobre emendas, subemendas, partes do projeto ou do substitutivo.

Art. 171. Considerar-se-á aprovada a proposição que obtiver maioria absoluta de Votos dos membros do Tribunal, cabendo ao Presidente o Voto de desempate.

Art. 172. Somente serão admitidas alterações na redação final para evitar incorreções gramaticais ou para maior clareza e objetividade do texto.¹⁸⁸

Apesar de haver previsão legal regendo a criação e o rito a ser observado para a elaboração da Súmula da Jurisprudência, o TCE/SC não possui nenhuma súmula aprovada. Porém, cumpre informar que está em tramitação no TCE/SC processo administrativo para a elaboração da primeira súmula de jurisprudência da Corte Catarinense consubstanciado no Processo ADM-12/80156241¹⁸⁹.

2.4.5. Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência

Neste ponto, cumpre esclarecer que está em tramitação o Projeto Normativo nº PNO 13/00761048¹⁹⁰ - Projeto de Resolução que dispõe sobre a implementação da Súmula de Jurisprudência e cria procedimento de uniformização da jurisprudência.

¹⁸⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014.

¹⁸⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

¹⁹⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

2.4.6. Legislação relativa às Consultas e Prejulgados

Apesar de a Lei Orgânica¹⁹¹ silenciar, o Regimento Interno regulamenta o tema com as seguintes especificidades no Título VI "Incidentes de Inconstitucionalidade, Prejulgados e Súmulas de Jurisprudência", nos artigos 154 a 156.

Do *Caput* do artigo 154 extrai-se o seguinte conceito de prejulgado: "Considera-se prejulgado o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno, de natureza interpretativa de direito em tese, em matéria de competência do Tribunal de Contas, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência."¹⁹²

Segundo o mesmo dispositivo, "A iniciativa quanto ao pronunciamento do Tribunal Pleno pode ser das Câmaras, de Conselheiro e do Procurador-Geral junto ao Tribunal"¹⁹³.

Esclarece-se que apesar de haver previsão de iniciativa da Câmara, o Plenário do TCE/SC é uno, não sendo dividido em Câmaras.

Diferentemente da elaboração da Súmula da Jurisprudência que exige quórum de maioria absoluta dos membros, a constituição de prejulgado exige que "a decisão tomada pelo Tribunal Pleno deve ser aprovada por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõe"¹⁹⁴.

O maior rigor no quórum para a aprovação de prejulgado justifica-se por seus efeitos, pois "o prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual"¹⁹⁵.

¹⁹¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Lei Complementar Estadual n. 202, de 15 de dezembro de 2000.** Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2014.

¹⁹² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 154.

¹⁹³ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 154.

¹⁹⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 154.

¹⁹⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001.**

Por fim, o prejudgado pode ser revogado ou reformado sempre que o Tribunal “pronunciando-se sobre o mesmo, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação”¹⁹⁶.

Pelo exposto, verifica-se que cada Tribunal de Contas possui uma estrutura de pessoal, normas e sistemas contendo características que os diferem e que os particularizam quando confrontadas uns com os outros.

Concluída a visão pragmática das funcionalidades, funções e competências atribuídas ao setor de Jurisprudências dos Tribunais, a seguir tratar-se-á da parte final da pesquisa, qual seja a análise comparativa dos Elementos Determinantes da Jurisprudência dos Tribunais de Contas escolhidos, bem como as iniciativas para a criação de uma rede integrada de jurisprudência entre os Tribunais de Contas.

Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 155.

¹⁹⁶ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 156.

CAPÍTULO 3 JURISPRUDÊNCIA, ANÁLISE DOS ELEMENTOS DETERMINANTES E A EXPERIÊNCIA COMPARTILHADA ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 Jurisprudência

Tendo em vista que no Capítulo 1 foram apresentados os conceitos inerentes à jurisprudência, é importante retomar neste capítulo a natureza das decisões emanadas pelas Cortes de Contas, para, em seguida, efetuar a análise comparativa dos Elementos Determinantes da Jurisprudência dos Tribunais de Contas analisados e a experiência compartilhada entre os setores de jurisprudência.

Nesse sentido, inicialmente cumpre delimitar quais as decisões dos Tribunais de Contas que podem ser consideradas jurisprudência. Esta consideração inicial se faz necessária diante das particularidades imanentes a estas Cortes.

Como salientado no primeiro capítulo, existe uma clara diferenciação entre jurisprudência e precedente. Porém, no caso dos Tribunais de Contas, existem precedentes que, por sua própria natureza, formam grande parte da jurisprudência destes Tribunais.

Uma decisão que é típica dos Tribunais de Contas é a resposta a Consultas formuladas em tese sobre a interpretação de algum dispositivo legal, por alguns gestores legitimados, cujo rol varia de acordo com cada Tribunal.

Destas decisões podem ser formados os Prejulgados. Porém estes Prejulgados não são meros precedentes, pois exigem quórum especial de votação e possuem força normativa e a resposta apresentada vincula o Consultante, o Tribunal de origem, e todos os demais jurisdicionados daquele Tribunal. Os Prejulgados, portanto, são decisões normativas que firmam o entendimento jurisprudencial da Corte sobre o tema analisado.

Outras decisões importantes para refletir a jurisprudência dos Tribunais de Contas são as decorrentes de procedimentos de uniformização da jurisprudência. Apesar de não serem todos os Tribunais que adotam esta sistemática, para aqueles

que a adotam, certamente é uma fonte confiável para a pesquisa da jurisprudência destes Tribunais.

Da mesma forma, alguns Tribunais adotam súmulas de jurisprudência. Estas seriam reflexo de decisões reiteradas e pacíficas sobre determinado tema que, em alguns casos, podem resultar, automaticamente ou não, conforme disposto em cada Tribunal, da decisão apresentada em procedimento de uniformização de jurisprudência.

Por fim, considera-se jurisprudência dos Tribunais de Contas suas decisões reiteradas e pacíficas, ou seja, o conjunto de precedentes exarados pela Corte num mesmo sentido. A problemática por trás destas decisões é justamente na análise e extração dos entendimentos, pois poucos são os Tribunais de Contas com estrutura suficiente para elaborar a extração destes entendimentos e efetuar o tratamento dos dados resultantes.

Por isto a importância deste trabalho em apresentar os mecanismos existentes, bem como a estrutura colocada a disposição por cada Tribunal selecionado para a pesquisa, com especial enfoque nos sistemas adotados para o mapeamento e sistematização da jurisprudência, bem como dos seus mecanismos de divulgação.

3.1.1 Natureza das decisões emanadas dos Tribunais de Contas

Antes de adentrar na análise comparativa dos elementos determinantes, cumpre diferenciar um ponto de fundamental importância, que diz respeito à natureza das decisões proferidas nos Tribunais de Contas.

Pertinente é a preocupação explicitada por Speck no sentido de “levantar uma rápida contraposição dos argumentos de ambos os lados desta disputa doutrinária” sobre a indagação sobre qual instância julga as contas e os respectivos agentes responsáveis por elas, pois em um Estado de Direito não se admite a hipótese de que a mesma decisão seja tomada por duas instâncias diferentes. Dessa maneira, “ou os julgamentos do Tribunal de Contas são reconhecidos como definitivos (coisa julgada) e não podem ser revistos, ou são meramente administrativos, cabendo a

decisão final à justiça".¹⁹⁷

Afirmando se tratarem os julgamentos provenientes dos Tribunais de Contas de meras decisões administrativas sem, contudo, possuírem definitividade, Gualazzi pondera que:

Nos Estados europeus que adotam o instituto do contencioso administrativo, o Tribunal de Contas é um dos tribunais, uma das justiças administrativas especializadas, uma das jurisdições administrativas que integram o contencioso administrativo: naqueles países, portanto, o Tribunal de Contas é, verdadeiramente, uma jurisdição administrativa, pois integra o poder jurisdicional daqueles Estados soberanos, bifurcando este poder em duas ordens judicantes, autônomas e independentes (de um lado, a administrativa; do outro lado, a civil e penal). No Brasil, porém, em vista de não existir entre nós o contencioso administrativo, bem como em vista de o Tribunal de Contas brasileiro não se situar, formal ou materialmente, no âmbito do Poder Judiciário, não se pode admitir que o Tribunal de Contas, no Brasil, seja jurisdição administrativa, em sentido estrito, de órgão judicial, com incumbência de dizer o Direito, com definitividade, para dirimir lides concretas. Em suma, nos Estados europeus que perfilham o instituto do contencioso administrativo, o Tribunal de Contas é uma magistratura da ordem administrativa, com certeza; contudo, no Brasil, o Tribunal de Contas não é magistratura da ordem administrativa, *stricto sensu*, embora formalmente apresente alguns pontos de semelhança com o Poder Judiciário do Brasil.¹⁹⁸

Os defensores do caráter administrativo utilizam um primeiro argumento que é o da inserção constitucional do Tribunal de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo. Em combinação com a doutrina da unicidade do Poder Judiciário, esta posição conclui que o Tribunal de Contas não poderá julgar no sentido jurídico, uma vez que ele não é mencionado na Constituição como órgão do Judiciário.¹⁹⁹

Seguindo essa argumentação, as decisões do Tribunal de Contas no julgamento da prestação de contas são coisa julgada somente no âmbito administrativo, não podendo ser revistos por outras instâncias daquela esfera. Em relação ao Judiciário, o Tribunal de Contas é caracterizado como órgão técnico, e suas decisões são meramente administrativas. Diante disso, o Judiciário teria o pleno direito de rever as decisões em todos os seus aspectos materiais e formais, a

¹⁹⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: 2000. p. 180.

¹⁹⁸ GUALAZZI, Eduardo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 177-178.

¹⁹⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: 2000. p. 180.

partir do momento em que uma das partes se sente lesada no seu direito.²⁰⁰

Sobre eventual revisão judicial das decisões tomadas pelas Cortes de Contas, Fernandes esclarece que:

Se a doutrina guarda uniformidade, nesse sentido, por que motivo pretendem alguns rever judicialmente as decisões dos julgamentos dos Tribunais de Contas? Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.²⁰¹

Dessa feita, um outro ponto que merece ser reforçado é no tocante à definitividade ou inalterabilidade das decisões proferidas por esta jurisdição de contas, por ser este efeito uma decorrência lógica, jurídica e inafastável da jurisdição.

Se determinado órgão decide sobre questão jurídica que lhe foi submetida, mas essa decisão não merece o respeito dos outros órgãos e agentes, não há que se falar em jurisdição. Se não transita em julgado, não produz coisa julgada, não é jurisdição e, tecnicamente, não pode ser considerado um julgamento.²⁰²

Segundo o posicionamento que defende o caráter definitivo das decisões do Tribunal de Contas, defende-se que no âmbito das suas atribuições, a de julgar é plenamente reconhecida, cabendo à Justiça Comum somente o direito revisional por erros formais no processo, mas não quanto ao mérito da decisão material.²⁰³ Em outras palavras, “ao judiciário cabe o *patrulhamento das fronteiras da legalidade*”²⁰⁴,

²⁰⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: 2000. p. 180.

²⁰¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 150.

²²¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 177-178.

²⁰³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: 2000. p. 181.

²⁰⁴ Na feliz expressão de Cretella Jr.

vedado o exame quanto à conveniência e oportunidade”²⁰⁵.

O Supremo Tribunal Federal, ao se pronunciar sobre a matéria, manifestou-se no sentido da possibilidade de questionamento judicial das decisões dos Tribunais de Contas, tão somente, quando não tiver sido observado o direito à defesa pelo órgão fiscalizador ou quando houver ilegalidade manifesta.²⁰⁶

O Ministro do STF, Joaquim Barbosa, ao tratar da matéria, enfatizou que a jurisprudência da Corte tem adotado o seguinte posicionamento:

[...] se o ato impugnado em mandado de segurança decorre de fatos apurados em processo administrativo, a competência do Poder Judiciário circunscreve-se ao exame da legalidade do ato coator, dos possíveis vícios de caráter formal ou dos que atentem contra a postulados constitucionais da ampla defesa e do *due process of law* (RMS nº 24.347/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa)²⁰⁷.

Este posicionamento ganha força diante do fato de que nenhum ordenamento segue uma única inspiração doutrinária, apenas se aproximando mais ou menos dela. A Constituição de 1988 reconheceu várias exceções ao princípio do monopólio da justiça em julgar em última instância, como elenca Fernandes:

- a) Contas prestadas pelo presidente da República (competência exclusiva do Congresso Nacional);
- b) O presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (competência privativa do Senado Federal);
- c) Processar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (competência privativa do Senado Federal);
- d) Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (competência do Tribunal de Contas da União).²⁰⁸

Estas exceções possuem a mesma base constitucional, assim como a regra da unicidade. Portanto, merecem igual reconhecimento.

Os defensores da definitividade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas apontam para o fato de que o processo administrativo obedece a um rigor

²⁰⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 147.

²⁰⁶ IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito editorial, 2014. p. 55-56.

²⁰⁷ IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito editorial, 2014. p. 56.

²⁰⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 153.

próximo do processo judicial quando separa instrução e julgamento oferece ampla possibilidade de defesa e revisão, e segue, em outros aspectos, os Princípios da legalidade e da imparcialidade. Tendo em vista estas características, não faria sentido duplicar esse mesmo procedimento, com uma revisão plena no âmbito do Judiciário. Nesse caso o julgamento do Tribunal de Contas se tornaria inútil e mero formalismo, se um juiz estivesse autorizado a julgar a mesma questão material ainda uma vez.²⁰⁹

Este é o posicionamento adotado para a presente pesquisa.

Superada a questão, passa-se à análise dos Elementos Determinantes escolhidos para a comparação da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

3.2 Análise comparativa dos elementos determinantes

A CRFB/88 ao conceder ao Tribunal de Contas as mesmas prerrogativas asseguradas aos Tribunais do Poder Judiciário pelo seu artigo 96 deixou patente a importância daquele órgão na estrutura da Administração Pública. Com isso, pode a Corte de Contas eleger seus órgãos diretivos (Presidente e Vice-Presidente), elaborar seu Regimento Interno, organizar seus serviços auxiliares, propor ao Legislativo a criação de cargos em sua estrutura e provê-los por concurso público etc.²¹⁰

Ao elaborar o seu Regimento Interno, o Tribunal de Contas deve obediência às normas de processo e às garantias processuais das partes, conforme exigência contida na alínea “a” do inciso I do art. 96 da Constituição da República Federativa do Brasil. Destarte, ficam as regras regimentais subordinadas aos Princípios do devido processo legal, tais como o contraditório e a ampla defesa.²¹¹

É por meio do seu Regimento Interno que o Tribunal de Contas cria seus órgãos internos e lhes atribui competências. Assim, por exemplo, a divisão do plenário da Corte de Contas em câmaras é feita mediante ato de natureza

²⁰⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: 2000. p. 181.

²¹⁰ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 122.

²¹¹ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 122-123.

regimental, o qual, igualmente, definirá as atribuições e o funcionamento destas.²¹²

No exercício de sua autonomia administrativa, o Tribunal de Contas, mediante resoluções administrativas, promove a organização de sua secretaria e criação das respectivas unidades, tais como coordenadorias, departamentos e inspetorias. No entanto, os cargos que comporão a estrutura desses órgãos não podem ser criados por ato administrativo, pois acarretam a geração de despesas, o que somente é possível por meio de lei, por iniciativa do Presidente da Corte de Contas.²¹³

Ao lado de sua autonomia administrativa, o Tribunal de Contas também possui autonomia financeira com dotação orçamentária própria.

Feitas estas considerações, a análise dos Produtos formulados pelo setor de jurisprudência dos Tribunais escolhidos, bem como a análise comparativa da funcionalidade de pesquisa apresentada nos respectivos sítios eletrônicos possibilita a verificação dos diferentes produtos elaborados pelos respectivos setores de jurisprudência, bem como a formulação de apontamentos com a finalidade de reforçar a necessidade de maior interação entre as Cortes de Contas. Já a análise comparativa da estrutura interna responsável pela jurisprudência e os respectivos recursos humanos alocados ao setor serve de fundamental subsídio para as ponderações conclusivas.

A comparação da processualística adotada por cada Tribunal para a elaboração das Súmulas, Uniformização da jurisprudência e Prejulgados, sejam eles decorrentes de respostas a Consultas ou não, possibilita tecer algumas considerações sobre as similitudes e diferenças dos procedimentos adotados.

Desta feita, passa-se a análise dos Elementos Determinantes apresentados.

3.2.1 Produtos formulados pelo setor de jurisprudência

Verifica-se que todos os Tribunais analisados possuem algum tipo de divulgação por meio de informativos de jurisprudência e/ou outras publicações eletrônicas.

Estas publicações eletrônicas são mecanismos de grande eficácia e baixo

²¹² AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 123.

²¹³ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 123.

custo, possibilitando a divulgação dos julgados a todos os interessados que se cadastrarem nas páginas dos Tribunais para receber via e-mail os informativos, bem como são disponibilizados para pesquisa nos respectivos sítios eletrônicos.

TRIBUNAL	Materiais disponibilizados
TCU	Informativo de Licitações e Contratos; Boletim de Pessoal; Boletim de Jurisprudência ²¹⁴
TCE/MG	Informativo de Jurisprudência; Notícias; Revista do TCE. Revista “A Lei 8.666/93 e o TCE/MG”; Coletânea de Prejulgados
TCE/PR	Jurisprudência Seleccionada; Coletânea de Uniformização de Jurisprudência; Coletânea de Súmulas; Coletânea de Prejulgados; Revista Digital do TCE/PR; Outras publicações disponíveis ²¹⁵
TCE/SC	Informativo de Jurisprudência

Nesse ponto, destaca-se a relevante contribuição do Tribunal de Contas da União ao apresentar inovações no sentido de elaboração de informativos temáticos, divididos por áreas de atuação, como, *v.g.*, em Atos de Pessoal e Licitações, bem como pela elaboração de um informativo voltado ao público interno, ou seja, aos servidores do Tribunal, divulgando posicionamentos relevantes para a atuação funcional.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apresenta importantes informativos temáticos possibilitados pela utilização de seu sistema de mapeamento da jurisprudência – MapJuris – no qual são extraídos elementos de cada decisão que possibilitam a elaboração de diversas publicações, como é o caso da Coletânea de Prejulgados e a Lei de Licitações de acordo com Decisões do Tribunal.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná apresenta publicações com enfoque não apenas temático, mas por classes processuais, como é o caso da Coletânea de Uniformização de Jurisprudência, a de Súmulas e a de Prejulgados.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina possui o Informativo de Jurisprudência, no qual recentemente foi inserido o Boletim Eletrônico da Consultoria-Geral, agregando-se em um único informativo ambos os serviços.

²¹⁴ Para o público interno é disponibilizado um informativo para a disseminação de decisões relevantes do ponto de vista técnico - InfoSeses, não possui periodicidade estabelecida e é encaminhado por e-mail a todos os servidores do TCU.

²¹⁵ Disponibiliza para pesquisa links específicos para a pesquisa por Acórdão; Decisões Antigas com Ementa; Decisões monocráticas; Decisões por Resolução; Consulta com Força Normativa; Consulta sem Força Normativa e Incidente de Inconstitucionalidade.

Diante do exposto, em relação aos Produtos formulados pelos Tribunais analisados, verifica-se que há uma ampla gama de informações disponibilizadas periodicamente. Como sugestão, com o fim de trazer maior efetividade e divulgação destes serviços, além de darem sequência aos seus informativos voltados ao público externo, seria a adoção por parte de cada Tribunal de Contas de informativos internos aos servidores dos respectivos Tribunais - nos moldes criados pelo TCU – com a divulgação dos informativos elaborados pelas outras Cortes de Contas, bem como dos informativos dos Tribunais Superiores – STF e STJ – com as matérias relevantes para o Controle Externo.

3.2.2 Funcionalidade do sítio eletrônico

Os sítios eletrônicos dos Tribunais analisados possuem algumas funcionalidades para a pesquisa de jurisprudência que os distinguem dos demais.

TRIBUNAL	Funcionalidade do sítio eletrônico
TCU	Busca por assunto, por árvore, por legislação e sistema de busca livre. Jurisprudência sistematizada em que é efetuado tratamento das informações pelo setor de Jurisprudência ²¹⁶
TCE/MG	Ferramenta de Mapeamento e Sistematização de Jurisprudência - <i>Software</i> "MapJuris". O sistema distribui os julgados do TCE/MG por assuntos, organizando-os no layout de "árvore" de áreas, temas e subtemas, de acordo com a gama de matérias afetas ao Tribunal; o objetivo do MapJuris é sistematizar e mapear a jurisprudência do TCE/MG a fim de identificar a tendência dos entendimentos da Casa acerca dos temas que lhe são afetos
TCE/PR	Existência conjunta de dois sistemas de pesquisa de decisões, um mais abrangente, com todas as decisões emitidas pela Corte, e a outra, através de um sistema de bibliotecas adaptado para a jurisprudência que é o sistema "Pergamum" ²¹⁷
TCE/SC	Ainda não foi elaborada uma ferramenta de pesquisa e sistematização e divulgação unificada ²¹⁸ .

²¹⁶ Ao se pesquisar a jurisprudência do TCU, abre-se uma janela na qual se divide em "Área", "Tema", "subtema", "título" e, quando disponível "resenha".

No campo "resenha" aparece um excerto do(s) entendimento(s) jurisprudencial(is), qual seja, a jurisprudência firmada em diversos precedentes da Corte sobre aquele assunto. Caso o Tribunal tenha súmula sobre o tema, nesse campo aparecerá a súmula transcrita com o seu respectivo número.

²¹⁷ Está sendo desenvolvido um novo Sistema de Jurisprudência.

²¹⁸ Conta com: pesquisa nos Prejulgados; pesquisa de processos; Boletim Eletrônico formulado pela

Salienta-se que dentre os Tribunais analisados, apenas o Tribunal de Contas da União e o do Estado de Minas Gerais possuem *Software* próprio de sistematização, ou seja, o próprio programa já efetua o mapeamento e seleção das decisões prolatadas, extraindo os dados diretamente do sistema utilizado para a tramitação e julgamento dos processos, facilitando o tratamento das informações pelo setor de jurisprudência com a finalidade de indexar e divulgar os entendimentos da Corte.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, apesar de possuir projeto em andamento para a implementação de um *Software* para a sistematização da jurisprudência, efetua a inserção dos Acórdãos selecionados manualmente pelo setor de jurisprudência, inserindo os dados no sistema Pergamum. Esta forma manual, apesar de possibilitar a extração dos entendimentos jurisprudenciais da Corte, demanda muito trabalho, pois o sistema não extrai automaticamente dados já existentes nos respectivos processos julgados pelo Tribunal.

Cada Tribunal possui um sistema interno para a tramitação dos processos no qual já contém todas as informações relativas ao processo – como pareceres técnicos, despachos, voto e decisão colegiada. Porém, alguns programas utilizados interagem trocando as respectivas informações para outro programa que serve para a organização e divulgação da jurisprudência.

No caso do TCU e do TCE/MG estes programas de organização e divulgação já extraem automaticamente os dados do programa de tramitação de processos; já o TCE/PR necessita a inserção dos dados de cada Acórdão selecionado seja feita manualmente, gerando uma duplicidade de informações e ocasionando excesso de trabalho.

Já o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina não possui ferramenta de seleção de Acórdãos ou de Jurisprudência sistematizada.

Cumprе salientar que dentre os Tribunais de Contas brasileiros, além do TCU e do TCE/MG, apenas o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é que possui programa de sistematização da jurisprudência. Todos os demais ainda não contam com tal ferramenta.

Desta feita, diante da necessidade de implementação de um programa que sistematize e disponibilize as informações necessárias para a organização e consequente divulgação da jurisprudência dos Tribunais, ou seja, a reunião dos precedentes reiterados e pacíficos sobre determinados temas com o tratamento efetuado pelos respectivos setores de jurisprudência, fundamental se faz a adoção de programas que contenham tais ferramentas.

Como sugestão, os Tribunais que ainda não possuem ferramenta de sistematização da jurisprudência, devem elaborar seus próprios *softwares* ou partilhar soluções com algum dos existentes por meio de convênios de cooperação técnica com os Tribunais que já o possuem.

3.2.3 Estrutura e pessoal

Cada Tribunal possui autonomia para criar estrutura funcional própria e de pessoal. Portanto, neste item apenas se apresenta a estrutura do setor de jurisprudência com a finalidade de apontar comparativamente as semelhanças.

TRIBUNAL	ESTRUTURA E PESSOAL
TCU	Exercido pela Secretaria das Sessões (Seses) por meio da Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência (Dijur) Competências: sistematizar a jurisprudência do Tribunal; produzir informativos de jurisprudência; gerenciar e manter atualizadas as bases de informação acerca de normas, jurisprudência e deliberações do Tribunal; assessorar e prestar apoio técnico-operacional às Comissões Permanentes de Regimento e Jurisprudência;²¹⁹ Serviço de Divulgação da Jurisprudência e Informativos - Seinfo é responsável pela gestão dos sistemas que dão suporte à área de jurisprudência. Conta com 3 Técnicos Federais de Controle Externo com formação em Tecnologia da Informação – TI. O Serviço de Análise de Informações – SEAIN é incumbido da avaliação dos acórdãos proferidos. Dispõe de 12 servidores, sendo 6 Auditores Federais de Controle Externo e 6 Técnicos Federais de Controle Externo, com formação acadêmica as mais diversas. Além disso, a unidade conta com o Diretor da DIJUR e com um Especialista Sênior.
TCE/MG	Exercido pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, vinculada à Secretaria Executiva do Tribunal. Conta com 5

²¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução n. 253, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2525981.PDF>. Acesso em: 27 jul. 2014.

	servidores efetivos da área jurídica e mais cinco terceirizados. A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas tem por finalidade analisar, estudar, indexar, catalogar e sistematizar a jurisprudência do Tribunal, além de emitir pareceres nas consultas técnicas. Competências: elaborar e providenciar a publicação quinzenal do Informativo de Jurisprudência; elaborar pesquisas que subsidiem a consolidação bienal dos enunciados de súmula, e encaminhar relatório conclusivo à autoridade competente, ao final de cada biênio; coordenar os serviços de sistematização e de divulgação da jurisprudência do Tribunal, planejando sistemas e promovendo medidas que facilitem o acompanhamento de tendências jurisprudenciais e a pesquisa de julgados do Tribunal Pleno e das Câmaras; realizar “Estudo Técnico Subsidiário à Súmula”, necessário à elaboração do “Projeto de Enunciado de Súmula” e do “Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula”; selecionar e encaminhar acórdãos e pareceres em sede de Consulta, de matérias relevantes, à Coordenadoria da Revista do Tribunal de Contas e às demais Assessorias da Secretaria Executiva do Tribunal, servindo de suporte técnico àquela na elaboração de matérias sobre deliberações; informar e orientar as unidades técnicas do Tribunal quanto aos posicionamentos adotados pelo colegiado nas sessões do Tribunal Pleno ou das Câmaras; planejar e supervisionar as atividades de análise, estudo, indexação, catalogação ou sistematização da jurisprudência do Tribunal; planejar, coordenar e supervisionar estudos que visem à uniformização de jurisprudência; elaborar as informações a serem juntadas nos processos de Consultas; apresentar “Estudo Técnico de Jurisprudência”, que conterà a análise dos posicionamentos sobre determinada matéria na jurisprudência deste Tribunal, de outros Tribunais de Contas ou de Tribunais Superiores, quando solicitado, conforme procedimento estabelecido em ato normativo próprio; manter atualizado banco de dados relativos a estudos, pareceres, referências e afins; sugerir à autoridade competente a proposição de enunciado de súmula, quando verificar que o Tribunal Pleno ou as Câmaras têm proferido reiteradas e convergentes decisões sobre determinada matéria; sugerir à autoridade competente arguição de incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificar divergência entre as decisões do Tribunal Pleno, de uma Câmara, entre Câmaras diferentes ou entre a Câmara e o Tribunal Pleno.
TCE/PR	O setor de Jurisprudência é exercido pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca e possui em seu quadro de pessoal um Diretor, três servidores da área jurídica, dois revisores com formação em letras e um jornalista encarregado da revista (publicações). Competências: compilação, montagem, classificação, redação,

	edição, publicação e divulgação de periódicos informativos; organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos; manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal; constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle; prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência; pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciários ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico; subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação; acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal; reunir, selecionar, sistematizar e arquivar a documentação bibliográfica para consulta, empréstimo e referência; manter atualizado o cadastro dos usuários; gerenciar a documentação bibliográfica e arquivística em qualquer suporte, para consulta mediante demanda informacional respeitada a política de acesso aos documentos; padronizar os processos de classificação, catalogação, indexação e arquivamento, observando-se a tipologia, a natureza e o suporte dos documentos, conforme deliberado pela Comissão de Avaliação Documental; promover a conservação do acervo documental, além de proceder a restauração, quando necessário, visando a preservação da memória institucional, conforme deliberado pela Comissão de Avaliação Documental; estabelecer diretrizes gerais para a estruturação e organização das publicações técnicas do Tribunal; uniformizar os procedimentos de editoração e padronização das produções técnicas; primar pela qualidade dos textos editados; criação de novas publicações técnicas, de conformidade com o interesse institucional; degravar trechos da sessão dos Órgãos Colegiados quando provocados por requerimento
TCE/SC	Exercido pela Coordenadoria de Jurisprudência da Consultoria-Geral, vinculada ao Gabinete da Presidência na condição de Órgão Específico de Assessoria e Controle. A Coordenadoria de Jurisprudência possui dois servidores com formação jurídica. A Consultoria-Geral (COG)²²⁰ tem por finalidade instruir processos de consulta dos jurisdicionados referentes ao controle, propor, organizar, coordenar e instruir processos relativos à sistematização da

²²⁰ Consultoria-geral do TCE/SC está dividida em três Coordenadorias: a Coordenadoria de Consultas; a Coordenadoria de Assuntos Jurídicos; e a Coordenadoria de Jurisprudência.

	jurisprudência do Tribunal em matéria de sua competência, emitir parecer acerca de matéria administrativa e de assessoria jurídica encaminhada pela Presidência do Tribunal, bem como em processos de controle por determinação Plenária, da Presidência e dos Relatores. Competências: disseminar o entendimento acerca da matéria após deliberação plenária; organizar e sistematizar os prejudgados do Tribunal de Contas, propondo a alteração, revogação ou reforma, quando for o caso; acompanhar as decisões colegiadas, a tendência da jurisprudência e propor a divulgação das decisões na forma estabelecida; propor, organizar, numerar e divulgar as súmulas de jurisprudência e suas alterações; emitir parecer e instruir os processos de proposta de edição, modificação, cancelamento e restabelecimento de súmula de jurisprudência; propor, emitir parecer e instruir processos de uniformização de jurisprudência; desenvolver estudos, propor, coordenar e executar as atividades para constituir e manter o sistema de jurisprudência e a organização de precedentes; acompanhar e manter atualizada a jurisprudência originária dos Tribunais Superiores do Judiciário e dos demais Tribunais de Contas acerca de matéria de competência ou de interesse do Tribunal de Contas; pesquisar, promover estudos e informar sobre o entendimento doutrinário atualizado acerca de temas de interesse do Tribunal de Contas; realizar estudos solicitados por órgão colegiado do Tribunal e pelo Presidente; desenvolver outras atividades inerentes a sua finalidade.
--	--

Os Tribunais analisados possuem setor próprio encarregado de organizar e divulgar as respectivas jurisprudências. A importância do presente item na pesquisa serve para apresentar o contexto de atuação de cada Tribunal.

O Tribunal de Contas da União se apresenta como um expoente tanto nos Produtos formulados como em relação ao programa utilizado, dentre outros. Porém, percebe-se que tais serviços demandam uma estrutura de pessoal que a maioria dos demais Tribunais não podem dispor diante de seu exíguo quadro de pessoal.

Os Tribunais de Minas e do Paraná apesar de possuírem corpo técnico mais enxuto que o da União, também se apresentam como referência para outros Tribunais, destacando-se pela qualidade dos serviços colocados à disposição, fruto da constante qualificação dos servidores deste setor nestes Tribunais.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, tomando como referência estes Tribunais destacados, tem apresentado medidas para o fortalecimento do setor

de jurisprudência por meio de mudanças estruturais e processuais.

Dentre as mudanças estruturais cita-se a extinção da Divisão de Jurisprudência da Secretaria-Geral e a criação de uma Coordenadoria de Jurisprudência na Consultoria-Geral – órgão técnico responsável pela análise jurídica em processo de Consulta, temas jurídicos internos e, agora, de jurisprudência –, vinculada ao Gabinete da Presidência na condição de Órgão Específico de Assessoria e Controle.

As mudanças processuais propostas estão consubstanciadas no Projeto Normativo nº PNO 13/00761048²²¹ - Projeto de Resolução que dispõe sobre a implementação da Súmula de Jurisprudência e cria procedimento de uniformização da jurisprudência.

Nesse sentido, independentemente do número de servidores alocados ao setor de jurisprudência, fundamental se faz a constante qualificação destes, bem como a troca de informações com os setores dos outros Tribunais, compartilhando experiências, produtos e iniciativas.

3.2.4 Legislação relativa à Súmula de Jurisprudência

Os Tribunais de Contas possuem suas próprias normas processuais com a previsão de procedimentos que geram decisões que refletem a jurisprudência destas Cortes.

Um importante instituto existente em quase todos os Tribunais de Contas é a possibilidade de elaboração de Súmulas²²².

Destarte, necessário se faz análise da processualística por trás deste instituto para que se possa averiguar as conseqüentes semelhanças e diferenças.

Para tanto, divide-se a análise com a apresentação dos pressupostos,

²²¹ Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

²²² As decisões adotadas reiteradamente pelos Tribunais de Contas nos processos de fiscalização poderão dar ensejo a enunciado, a ser incluído na Súmula da Jurisprudência, que será constituída pelo resumo de soluções, precedentes e entendimentos. Poderá ser incluído, revisto, revogado ou restabelecido, na Súmula, qualquer enunciado, mediante aprovação pela maioria dos Ministros ou dos Conselheiros. FREITAS, Juarez. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de boas práticas dos Tribunais de Contas**. Brasília - DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE/SC, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014., p. 123.

seguindo-se da iniciativa, ou seja, do rol dos legitimados para dar início ao processo de elaboração ou revisão da Súmula; o respectivo quórum de aprovação e seus efeitos.

TRIBUNAL	LEGISLAÇÃO RELATIVA A SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA
TCU	Pressupostos: A Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de Princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência.²²³ Iniciativa: A apresentação de projeto concernente a enunciado da súmula, instrução normativa, resolução ou decisão normativa é de iniciativa do Presidente, dos ministros e das comissões de Regimento e de Jurisprudência, podendo ser ainda sugerida por ministro-substituto ou representante do Ministério Público.²²⁴ Quórum de aprovação/revisão: Poderá ser incluído, revisto, revogado ou restabelecido, na Súmula, qualquer enunciado, mediante aprovação pela maioria absoluta dos ministros²²⁵. Efeitos: A citação da Súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido²²⁶.
TCE/MG	Pressupostos: A súmula de jurisprudência constituir-se-á de Princípios ou enunciados, resumindo teses, precedentes e entendimentos adotados pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras ao deliberar sobre matérias de suas respectivas competências.²²⁷ São necessárias, pelo menos, 5 (cinco) decisões do Tribunal Pleno no mesmo sentido, mediante aprovação de, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros efetivos, em cada uma, para que se possa constituir súmula de jurisprudência. As decisões das Câmaras adotadas pelo menos por

²²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011.** Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 85

²²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 73.

²²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 87.

²²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 90.

²²⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008.** Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 217

	5 (cinco) vezes, sobre a mesma matéria, serão submetidas ao Tribunal Pleno e constituirão súmula de jurisprudência, se forem ratificadas por, no mínimo, 5 (cinco) membros efetivos, incluído o Presidente.²²⁸ Iniciativa: A inclusão, revisão, cancelamento e restabelecimento de súmula é de iniciativa do Presidente e dos Conselheiros, podendo ser requerida pelos Auditores e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal.²²⁹ Quórum de aprovação/revisão: Qualquer enunciado poderá ser incluído, revisto, cancelado ou restabelecido no repertório das súmulas de jurisprudência mediante aprovação pelo Tribunal Pleno por, no mínimo, 5 (cinco) Conselheiros efetivos.²³⁰ Efeitos: A referência à súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido.²³¹ A súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente.²³²
TCE/PR	Pressupostos: Será inscrita na Súmula o entendimento que o Tribunal tenha por predominante e firme, conforme procedimentos a serem estabelecidos em Regimento Interno²³³. O Tribunal Pleno poderá [...] após reiteradas decisões, aprovar súmula que consolide entendimento jurisprudencial não controverso dos órgãos colegiados²³⁴ Iniciativa: O Tribunal Pleno poderá, por iniciativa do Presidente do

²²⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 217, §1º e 2º

²²⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 218, §1º

²³⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 218

²³¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 220

²³² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 222

²³³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Lei Complementar nº 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2013. Art. 80

²³⁴ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-A

	Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, após reiteradas decisões, aprovar súmula que consolide entendimento jurisprudencial não controverso dos órgãos colegiados²³⁵. Revogada ou modificada a lei ou entendimento em que se fundou a edição da súmula, o Tribunal Pleno procederá a sua revisão ou cancelamento, conforme o caso, mediante proposta dos seus membros²³⁶. Quórum de aprovação/revisão: Maioria absoluta. A tramitação do projeto de súmula observará o rito do projeto de resolução²³⁷. Efeitos: A proposta de revisão ou cancelamento será encaminhada ao Relator originário para o seu processamento, sobrestando os processos que versarem sobre a matéria²³⁸. A citação da súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal Pleno, a indicação de julgados no mesmo sentido²³⁹.
TCE/SC	Pressupostos: que a matéria insere-se na jurisdição do Tribunal; existência de reiteradas decisões de mérito, com entendimento uniforme, acerca do assunto a ser sumulado; a relevância do tema: repetição de demandas, repercussão ou abrangência para a Administração²⁴⁰. Constituir-se-á de Princípios ou enunciados resumindo teses, soluções e precedentes, adotados reiteradamente pelo Tribunal de Contas do Estado, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência²⁴¹. Iniciativa: Presidente e dos Conselheiros, podendo ser ainda sugerida por Auditor ou pelo Procurador-Geral²⁴².

²³⁵ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-A.

²³⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-C.

²³⁷ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-A, §2º.

²³⁸ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-C.

²³⁹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 414-A, §2º.

²⁴⁰ Pressupostos incluídos no Projeto Normativo nº PNO 13/00761048 ainda em tramitação.

²⁴¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 157.

²⁴² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em:

	Sugestão decorrente de estudo conclusivo e anteprojeto elaborado por iniciativa da Coordenadoria de Jurisprudência²⁴³ Quórum de aprovação/revisão: Para a criação, revisão, cancelamento ou restabelecimento de Súmula deverá ser elaborado projeto específico que deverá ser aprovado pela maioria absoluta dos Conselheiros do Tribunal²⁴⁴ Efeitos: após aprovada sua citação será feita “pelo número correspondente ao seu Enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido²⁴⁵. A aplicação da Súmula de Jurisprudência somente poderá ser afastada, quando o caso concreto apresentar particularidades que o distingam do entendimento sumulado e mediante a aprovação da maioria absoluta do Tribunal Pleno.²⁴⁶
--	---

Os Tribunais analisados possuem semelhante iniciativa para a proposição de súmula, recaindo sobre o respectivo Presidente e Ministros/Conselheiros, podendo ser sugerido pelos Auditores Substitutos de Conselheiro ou pelo Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal. O Tribunal de Contas da União e o projeto em discussão para a elaboração de Resolução do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina preveem a possibilidade de o setor de jurisprudência sugerir a proposta de elaboração de súmula.

Em relação ao quórum, somente o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exige quórum diferenciado de cinco Membros, os demais exigem apenas maioria absoluta.

Importante ressaltar que nem todos os Tribunais de Contas pátrios adotam súmulas de jurisprudência, o Tribunal de Santa Catarina, apesar de haver previsão para elaboração de súmulas desde o ano 2000, até o momento não possui nenhuma súmula aprovada.

<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 162.

²⁴³ Possibilidade incluída no Projeto Normativo nº PNO 13/00761048 ainda em tramitação.

²⁴⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 159.

²⁴⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 161, Parágrafo Único.

²⁴⁶ Possibilidade incluída no art. 14 do Projeto Normativo nº PNO 13/00761048 ainda em tramitação.

Observa-se que a adoção de súmulas, mais do que se mostrar como ferramenta de otimização da jurisprudência reiterada e pacífica, serve de parâmetro para identificar em que nível evolutivo está o tratamento da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

3.2.5 Legislação relativa à Uniformização da Jurisprudência

Dentre os mecanismos disponíveis para a busca da isonomia e segurança jurídica, destaca-se o procedimento de uniformização da jurisprudência.

Nem todos os Tribunais dispõem deste relevante instrumento processual e, da mesma forma que a adoção de súmulas, este item também serve como parâmetro para identificar o nível em que se encontra a sistematização da jurisprudência nas Cortes de Contas.

TRIBUNAL	LEGISLAÇÃO RELATIVA À UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA
TCU	Iniciativa: Ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal, poderá o colegiado, por sugestão de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público, decidir pela apreciação preliminar da controvérsia²⁴⁷. Forma: incidental em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta²⁴⁸. Quórum de aprovação: sem quórum especial, porém é competência privativa do Plenário deliberar originalmente sobre incidente de uniformização.²⁴⁹ Funcionalidade: O acórdão que resolver a divergência será remetido

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 91.

²⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 91.

²⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 15, I, 'd'.

	à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria ²⁵⁰ .
TCE/MG	Iniciativa: Verificada a existência de decisões divergentes, poderá ser argüido incidente de uniformização de jurisprudência por Conselheiro, Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, responsável ou interessado.²⁵¹ Forma: incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificada divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras. Recebido o incidente de uniformização, ficam sobrestados o julgamento do processo principal e a tramitação daqueles que versarem sobre matéria similar.²⁵² Quórum de aprovação: Reconhecida a existência de divergência, o Tribunal Pleno fixará a exegese acolhida, por 5 (cinco) votos, no mínimo, de seus Conselheiros efetivos, incluído o do Presidente²⁵³. Funcionalidade: tornando-se a matéria súmula do Tribunal.²⁵⁴
TCE/PR	Iniciativa: O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, os Conselheiros, o Presidente do Tribunal, os Auditores, quando em substituição, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes de proferido o julgamento, poderão solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal²⁵⁵. Forma: Incidental²⁵⁶. O interessado poderá, ao arrazoar o recurso ou

²⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011**. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 91, §3º.

²⁵¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Lei Complementar n. 102 de 17/01/08**. Disponível em:

<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leiorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 74.

²⁵² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Arts. 223 e 224.

²⁵³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 225.

²⁵⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 225.

²⁵⁵ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 415.

²⁵⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 81.

	em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto no artigo 415 do RI, comprovando, desde logo, pela juntada de certidão do acórdão divergente ou de sua indicação onde ele se encontra publicado no repertório oficial de jurisprudência deste Tribunal, a alegada divergência. Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento no órgão colegiado competente.²⁵⁷ Quórum de aprovação: quorum qualificado. Quando exigido o quórum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.²⁵⁸ Funcionalidade: Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência. Da decisão do Tribunal Pleno sobre a divergência, caberá apenas o recurso de embargos de declaração, no prazo de 5 (cinco) dias da data da publicação do acórdão.²⁵⁹
TCE/SC	Está em tramitação o Projeto Normativo nº PNO 13/00761048²⁶⁰ - Projeto de Resolução que dispõe sobre a implementação da Súmula de Jurisprudência e cria procedimento de uniformização da jurisprudência.

O Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais disciplinam o pedido na forma incidental, ou seja, suspendendo o processo principal da qual foi arguida a divergência entre julgados para, após resolvida a questão, ser retomado o julgamento do processo que deu origem à discussão.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também possui processo incidental nos mesmos moldes do TCU e TCE/MG, porém possui a possibilidade de ser elaborado processo administrativo autônomo para a revisão dos

²⁵⁷ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Arts. 415 e 416.

²⁵⁸ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Arts. 82 e 115.

²⁵⁹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Arts. 416 e 417.

²⁶⁰ Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em 19 jul. 2014.

posicionamentos uniformizadores da jurisprudência.

Já o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, apesar de não possuir procedimento de uniformização da jurisprudência, busca fazê-lo por meio de Prejulgados, como se pode observar no próximo tópico de comparação. Porém, a uniformização no âmbito de Prejulgado somente se pode dar em relação à análise em tese, jamais sobre fatos concretos, ou seja, possibilita apenas a uniformização em relação à interpretação de dispositivos legais sem a possibilidade de análise de divergências ocorridas nos diversos processos de fiscalização.

Diante da verificação desta impossibilidade de análise da uniformização da jurisprudência relativa a casos concretos, está em tramitação projeto normativo para a criação de instrumento próprio para a uniformização da jurisprudência.

Trata-se do Processo Normativo nº PNO 13/00761048²⁶¹, no qual possibilita análise na forma incidental, suspendendo-se a tramitação dos demais processos relativos à análise, bem como análise em processo autônomo.

A possibilidade de análise em processo autônomo se apresenta como importante ferramenta para, quando for possível, analisar eventuais divergências sem a necessidade de suspender a marcha processual dos processos envolvidos, em observância ao princípio da razoável duração do processo.

Outro ponto de comparação é na conversão automática da decisão exarada em Uniformização em Súmula de Jurisprudência.

No Tribunal de Contas da União, o acórdão que resolver a divergência será remetido à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria, não sendo automática a conversão em Súmula.

No Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a análise da uniformização da jurisprudência automaticamente converte-se em Súmula.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná silencia sobre a possibilidade de conversão em Súmula, demonstrando tratarem-se de institutos diversos e sem correlação.

No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina a forma como o tema é

²⁶¹ Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em 19 jul. 2014.

apresentado no Processo Normativo nº PNO 13/00761048²⁶², assemelha-se ao apresentado no TCU, ou seja, não há a conversão automática, porém o respectivo procedimento pode ser encaminhado à Coordenação de Jurisprudência que, verificando estarem presentes os requisitos para a elaboração de Súmula, dará sequência ao processo com esta finalidade.

3.2.6 Legislação relativa às Consultas e Prejulgados

Um mecanismo peculiar inerente à atuação dos Tribunais de Contas é a elaboração de respostas a consultas formuladas por um rol preestabelecido de gestores públicos sobre dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese. Desta resposta apresentada ao consulente é que, na maioria dos Tribunais, é chamado de Prejulgado.

TRIBUNAL	LEGISLAÇÃO RELATIVA A CONSULTAS E PREJULGADOS
TCU	Iniciativa (Legitimados): presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; comandantes das Forças Armadas.²⁶³ Requisitos de admissibilidade: As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente. Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as seguintes autoridades deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam: presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; comandantes das Forças Armadas.²⁶⁴

²⁶² Disponível para consulta em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em 19 jul. 2014.

²⁶³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>> acesso em 20 jul. 2014. Art. 264.

²⁶⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em:

	Quórum de aprovação: A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente.²⁶⁵ Funcionalidade: A resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.²⁶⁶
TCE/MG	Iniciativa (Legitimados): Chefe de Poder do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios; Presidente do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais; Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais; Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais; Senador ou Deputado Federal; Deputado do Estado de Minas Gerais ou Secretário do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios; 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores de Câmara de Município do Estado de Minas Gerais; Dirigente de órgão autônomo, integrante da estrutura organizacional do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios; Dirigente de entidade integrante da administração indireta estadual ou municipal, bem como de empresa, de cujo capital social o Estado de Minas Gerais ou um dos seus Municípios participem, de forma direta ou indireta, nos termos de ato constitutivo ou de contrato; Representante legal de entidade associativa de Municípios; ou Chefe de órgão interno de controle do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus Municípios.²⁶⁷ Por iniciativa de qualquer Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, poderá o Tribunal Pleno, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, se reconhecer que sobre estes ocorre divergência de interpretação, observada a forma estabelecida no Regimento Interno²⁶⁸.

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>> acesso em 20 jul. 2014. Art. 264, §§1º e 2º.

²⁶⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>> acesso em 20 jul. 2014. Art. 264, §4º.

²⁶⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>> acesso em 20 jul. 2014. Art. 264, §3º.

²⁶⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 210.

²⁶⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Lei Complementar n. 102 de 17/01/08**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leiorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 73.

	Requisitos de admissibilidade: São pressupostos de admissibilidade: estar subscrita por autoridade definida no art. 210 deste Regimento; referir-se a matéria de competência do Tribunal; versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto; conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada; referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.²⁶⁹ Quórum de aprovação: As deliberações do Tribunal Pleno sobre o mérito da consulta serão aprovadas por maioria absoluta dos Conselheiros, incluído o Presidente do Tribunal.²⁷⁰ Funcionalidade: O parecer emitido sobre consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese.²⁷¹
TCE/PR	Iniciativa (Legitimados): Estão legitimados para formular consulta: no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais; no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional; O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.²⁷² Requisitos de admissibilidade: A consulta formulada a o Tribunal de Contas deverá atender aos seguintes requisitos: ser formulada por autoridade legítima; conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; ser instruída por parecer jurídico ou técnico

²⁶⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 210-B, §1º.

²⁷⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 210-C, parágrafo único.

²⁷¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 210-A.

²⁷² PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 312.

	emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta; ser formulada em tese. Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.²⁷³ Quórum de aprovação: quórum qualificado. Quando exigido o quórum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.²⁷⁴ Funcionalidade: A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.²⁷⁵
TCE/SC	Iniciativa (Legitimados): No âmbito estadual: pelos titulares dos Poderes, Secretários de Estado, Procurador Geral de Justiça, Procurador Geral do Estado, membros do Poder Legislativo, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas e mantidas pelo Estado. No âmbito municipal: pelos Prefeitos, Presidentes de Câmaras Municipais, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas e mantidas pelo Município.²⁷⁶ Requisitos de admissibilidade: referir-se à matéria de competência do Tribunal; versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese; ser subscrita por autoridade competente; conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; ser instruída com

²⁷³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01 de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 311.

²⁷⁴ PARANÁ. **Lei Complementar n. 113 de 15 dez. 2005**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 115.

²⁷⁵ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 01, de 24 jan. 2006**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/2/pdf/00255798.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013. Art. 316.

²⁷⁶ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 103.

	parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.²⁷⁷ Quórum de aprovação: Para constituir prejulgado, a decisão tomada pelo Tribunal Pleno deve ser aprovada por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõe.²⁷⁸ Funcionalidade: o prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual²⁷⁹.
--	---

O Tribunal de Contas da União exige pertinência temática para algumas autoridades, da mesma forma o Tribunal de Contas do Estado do Paraná também exige pertinência temática para os conselhos ou órgãos de classe. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina não exigem pertinência temática dos legitimados.

Além dos legitimados, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também aceita a iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal para elaboração de decisão normativa, pronunciando-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica. Dispositivo semelhante existe no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Já o Tribunal de Contas do Estado do Paraná arrola diretamente entre as autoridades legitimadas para propor consulta o Presidente e os Conselheiros.

No Tribunal de Contas do Paraná há a figura processual da Consulta, que pode ou não ter força normativa dependendo do quórum de votação e outra figura processual que é o Prejulgado, elaborado ao pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante. Além disso, o TCEPR é o único Tribunal que abre a possibilidade de análise de caso

²⁷⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 104.

²⁷⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 154, §2º.

²⁷⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014. Art. 155.

concreto em sede de consultas, determinando que deve haver relevante interesse público e que a resposta deve ser em tese.

Todos os outros Tribunais analisados estabelecem força normativa para as respostas a consultas, formando prejulgamento da tese. Para tanto, exigem quórum qualificado, variando de Tribunal para Tribunal, destacando-se que somente o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que exige apenas maioria absoluta.

3.3 Experiência compartilhada entre os Tribunais de Contas para a Jurisprudência

Uma pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Paraná, em meados de 2012, nos sítios eletrônicos de diversos Tribunais de Contas do Brasil evidenciou grande disparidade entre as estruturas de pessoal, capacitação técnica, formas de disposição de conteúdo e de sistemas de busca, o que motivou a troca de experiências e de ideias entre os Tribunais, além da formação de grupos de estudo para a criação de um modelo uniformizado de seleção de jurisprudência, aplicável a toda e qualquer Corte de Contas do país.²⁸⁰

A partir de tal pesquisa, iniciou-se um movimento em prol da troca de informações sobre o tema que passaremos a apresentar uma breve síntese pela pertinência para a conclusão presente estudo.

3.3.1 Primeiro e segundo encontros de jurisprudência dos Tribunais de Contas – Juristc's .

O primeiro encontro de jurisprudência dos Tribunais de Contas, ocorrido nos dias 18 e 19 de outubro de 2012, no Auditório do Tribunal de Contas do Paraná, teve como objetivo o compartilhamento de experiências, ideias e produtos entre os Tribunais de Contas para desenvolver suas jurisprudências. O objetivo do grupo é fortalecer os setores de jurisprudência das Cortes de Contas, dando-lhes condições e capacitações semelhantes, para partilhar produtos e soluções, indicando as ferramentas necessárias e capazes de proporcionar aos interessados (corpo técnico,

²⁸⁰ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales; et al. **Carta Final**. Material elaborado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

jurisdicionados e cidadãos) a percepção objetiva e clara de seus posicionamentos.²⁸¹

O encontro teve como expositores os representantes dos Tribunais de Contas da União²⁸², do Distrito Federal²⁸³, e dos Estados do Paraná²⁸⁴, de Santa Catarina²⁸⁵, de Minas Gerais²⁸⁶, do Município de São Paulo²⁸⁷, do Superior Tribunal de Justiça²⁸⁸, além da presença do Dr. Hidelbrando Campestrini, que apresentou curso sobre como elaborar ementas.²⁸⁹

Participaram do evento os seguintes Tribunais de Contas: TCU; TCE/AM; TCE/BA; TCM/BA; TCM/CE; TCDF; TCE/ES; TCE/GO; TCM/GO; TCE/MA; TCE/MT; TCE/MG; TCE/PR; TCE/PE; TCM/RJ; TCE/RN; TCE/RS; TCE/RO; TCE/SC; TCE/SP; TCM/SP; TCE/SE; TCE/TO; STJ; TJ/PR e TRE/PR.²⁹⁰

O segundo encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas ocorreu nos dias 26 a 30 de agosto de 2013, tendo como Tribunal sede novamente o TCE/PR. Durante esse evento houve três dias de capacitação e dois de troca de informações e apresentação de diversos Tribunais.

O II Juristc's contou com a participação presencial dos seguintes Tribunais: TCU; TCE/AM; TCE/BA; TCM/BA; TCE/CE; TCDF; TCE/ES; TCE/PB; TCE/MS; TCE/MG; TCE/PA; TCE/PR; TCE/PE; TCE/RS; TCE/RO; TCE/SC; TCE/TO;

²⁸¹ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales; et al. **Carta Final**. Material elaborado no “I Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

²⁸² Representando o TCU, Luiz Henrique Pochyly da Costa, Paulo Morum Xavier e Guilherme Barbosa Netto falaram sobre “Jurisprudência e produtos do Tribunal de Contas da União”.

²⁸³ Representando o TCDF, Andréia Fortaleza Brandes Souza; Vânia de Fátima Pereira e Rodrigo Vilas Boas, apresentaram a “Adoção do modelo de Gestão da Informação e do Conhecimento” e o projeto do Tesauro do TCDF.

²⁸⁴ Representando o TCE/PR, Giovana Benevides Sales Araújo fez a Palestra inaugural com apresentação da importância da Jurisprudência, propostas do grupo e desafios.

²⁸⁵ Representando o TCE/SC, George Brasil Paschoal Pítsica falou sobre o desafio de se criar uma “Rede de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”.

²⁸⁶ Representando o TCE/MG, Luisa Pinho Ribeiro Kaukal, apresentou o projeto MapJuris.

²⁸⁷ Representando o TCM/SP, Sarah Miranda da Silva falou sobre “Ementas padronizadas. Técnica para fazer ementas. Apresentação do setor de Jurisprudência”.

²⁸⁸ Representando o STJ, Bárbara Brito de Almeida, Estefânia Ferraresi, Kalayani Muniz Coutinho Pimentel e Eugênio Estácio dos Santos fizeram “Apresentação do setor de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça”.

²⁸⁹ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales; et al. **Carta Final**. Material elaborado no “I Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

²⁹⁰ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales; et al. **Carta Final**. Material elaborado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

TRE/PR. Além desses, participaram à distância o STJ; TCU; TCDF; TCM/RJ; TCM/SP; TCE/SC; TCE/PE; TCE/TO; TCM/GO.

3.3.2 Principais temas apresentados nos encontros para o setor de Jurisprudência pelos TCU, TCE/MG, TCE/PR e TCE/SC

Durante os encontros de jurisprudência, diversos produtos foram apresentados na área de tecnologia, como softwares de jurisprudência e pesquisa de decisões e outros produtos como informativos, vocabulários controlados e métodos de padronização de ementas.

O Tribunal de Contas da União apresentou no primeiro encontro o sistema de pesquisa de jurisprudência, e no segundo encontro os novos produtos que foram lançados após a realização do primeiro Jurisc's. A Corte de Contas da União demonstrou que houve uma mudança de paradigma no setor de jurisprudência, com foco na “transparência ativa”, ou seja, aquelas medidas que o próprio órgão toma a iniciativa em divulgar, independente de solicitação, e não em relação à “transparência passiva”, qual seja, aquela em que o usuário tem que solicitar as informações de seu interesse.

Para tanto, observa-se a elaboração de informativos temáticos e a melhoria dos informativos existentes. No evento foram apresentados os seguintes produtos:

- a) Boletim de jurisprudência;
- b) Boletim de Pessoal;
- c) Informativo de Licitações e Contratos;
- d) Informativo interno

Considerando a exígua equipe de jurisprudência e para auxiliar na coleta das decisões a serem divulgadas pelos informativos e boletins de jurisprudência, a equipe de informática criou um “botão” no sistema de processos para que os próprios Gabinetes marcassem algumas decisões como relevantes para a jurisprudência enquanto estavam analisando os processos.

Tal marcação se dá em razão de a decisão refletir decisão com ampla discussão no Plenário, ineditismo da deliberação ou apenas pela reiteração de entendimento importante. Os casos indicados pelos Gabinetes são analisados pelo

órgão técnico responsável pela indexação das decisões na coletânea de jurisprudência e pela elaboração dos informativos.

Outro produto de destaque apresentado foi a criação de um informativo exclusivamente para o público interno, em linguagem técnica, acerca das principais decisões Plenárias, notadamente nos casos marcados pelos Gabinetes como decisões relevantes para a jurisprudência. Trata-se de uma publicação focada no público interno, para disseminação de decisões relevantes do ponto de vista técnico, para as atividades de instrução processual e o exercício do controle externo com caráter orientador, encaminhado a todos os servidores do Tribunal.

Salientou-se²⁹¹, por fim, que no sistema de pesquisa de jurisprudência, foram elaborados dois ambientes:

- a) Pesquisa do Portal – localizada no sítio eletrônico do TCU à direita: pesquisa todos os documentos, porém incorrendo em excesso de informações (dispersão de informações);
- b) Pesquisa sistematizada – com seleção de Acórdãos de acordo com a relevância. É efetuado um trabalho de tratamento das informações, anexadas em árvore. Este sistema está sendo modificado para a inclusão de descritores e adoção da ferramenta tesaurus (em elaboração).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no primeiro encontro apresentou²⁹² o sistema MapJuris com suas funcionalidades e facilidades de pesquisa por assuntos, temas e resenhas, pesquisa por referência legal e navegação por árvore de temas.

No segundo encontro o representante do TCE/MG apresentou²⁹³ o “Sistema de acompanhamento jurisprudencial”, demonstrando as atribuições da “Acessoria de

²⁹¹ COSTA, Luiz Henrique Pochyly da. **Jurisprudência no TCU: produtos e perspectivas**. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB.

²⁹² KAUHAL, Luisa Pinho Ribeiro. **Experiência do TCEMG**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

²⁹³ MARTINS, Túlio César Machado. **Sistema de Acompanhamento Jurisprudencial TCE/MG**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

Dùmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas” com destaque para os seguintes serviços prestados:

- a) Acompanhamento da Jurisprudência do TCE/MG;
- b) Relatórios Técnicos em sede de Consultas;
- c) Resumo de Tese Reiteradamente Adotada;
- d) Ementário de Súmula; e
- e) Consolidação Bienal de Enunciado de Súmula

Concluiu apresentando o Informativo de Jurisprudência e as publicações temáticas extraídas do banco de dados do Mapjuris – Revista “A Lei 8.666/93 e o TCE/MG” e a “Coletânea de entendimentos TCE/MG: pareceres em Consultas”.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR apresentou²⁹⁴ um novo sistema de busca da jurisprudência, tendo como base pesquisas efetuadas nos sistemas do Poder Judiciário e de outros Tribunais de Contas, cujas principais funcionalidades são:

- a) *Link* na página inicial do TCE/PR para pesquisa livre por palavras-chave;
- b) Possibilidade de navegação por tópicos contendo a ferramenta de pesquisa livre com opção de pesquisa em todo o teor dos Acórdãos;
- c) Pesquisa pelo número do Acórdão e número do processo; por Relator; origem/interessado; classe processual; ementa/indexação; legislação;
- d) Refinamento para pesquisa em todo o acervo ou apenas em: Consulta com força normativa; Consulta sem força normativa; Súmulas; Prejulgados; Uniformização de Jurisprudência;
- e) Sugestões de termos mais pesquisados e termos do Tesaurus;
- f) Resultado da pesquisa com possibilidade de refinamento da pesquisa, bem como da exclusão de um ou mais termos na pesquisa;
- g) Resultado da pesquisa com a ementa dos julgados e número do Acórdão, número do processo, classe processual e palavras-chave, com a opção de abrir o inteiro teor do Acórdão, bem como selecioná-lo para a “cesta de

²⁹⁴ ARAÚJO, Giovana Benevides Sales. **Sistema de Jurisprudência**: projeto preliminar. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa– IRB.

selecionados”, sendo armazenado o Acórdão como favorito para futura recuperação da pesquisa pelo usuário;

- h) Armazenamento na forma de *Cookies* no computador do usuário das pesquisas acrescentadas na “cesta de selecionados”, possibilitando que o usuário crie um banco de jurisprudência dos temas de seu interesse em local de rápido acesso;
- i) Pesquisas relacionadas: a cada termo pesquisado o sistema apresenta sugestões dos termos que outros usuários também pesquisaram ao efetuarem aquela pesquisa. Trata-se de uma ferramenta utilizada em sítio eletrônicos de vendas pela internet que avisa ao usuário que “geralmente quem visitou este produto também pesquisou os seguintes...”;
- j) Retorno para o sistema (TI) sobre a utilidade da busca. Essa informação será utilizada para relacionar os caminhos de pesquisa com a utilidade dos resultados. Permite melhorias no processo e recomendações para o usuário.

No primeiro encontro Jurisc’s o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina²⁹⁵ apresentou a proposta da criação de uma “Rede de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, discorrendo sobre questões teóricas acerca da Jurisprudência e acesso à informação, elencando como benefícios imediatos do trabalho em rede pelos respectivos setores de jurisprudência:

- a) troca de conhecimentos técnicos;
- b) otimização do trabalho nos Tribunais de Contas: com a facilitação da fundamentação dos pareceres técnicos diante da possibilidade de arrolar apenas as decisões reiteradas das Cortes de Contas sobre o tema em análise;
- c) segurança jurídica aos jurisdicionados;
- d) transparência e acesso à informação; e
- e) Ampla divulgação/publicidade das decisões como ferramenta de controle moral do erário e desestímulo à corrupção: a possibilidade de qualquer cidadão ter acesso às restrições imputadas aos gestores públicos,

²⁹⁵ PÍTSICA, George Brasil Paschoal. **Rede de Jurisprudência dos Tribunais de Contas**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

notadamente aos detentores de cargos eletivos, através da internet, se mostra como medida tão eficaz quanto a própria aplicação de penalidades, ante o temor da reprovação social da conduta

Terminou a apresentação elencando alguns dos benefícios em longo prazo pelo trabalho em rede:

- a) base para pesquisa técnica de decisões;
- b) Uniformização de procedimentos;
- c) Incentivo para que cada TC implemente/modernize/otimize a publicidade de seus julgados;
- d) Integração entre os órgãos de Controle Externo;
- e) Fortalecimento do Controle Externo técnico, político e social.

3.3.2.1 Discussões e resoluções resultantes dos encontros

Durante o primeiro e o segundo encontro Juristc's discutiu-se pela manutenção e oficialização do grupo de jurisprudência perante os Tribunais por meio da criação de um comitê nacional oficial com a indicação de servidores dos diversos Tribunais.

Dentre as resoluções firmadas nos encontros, destacam-se: a necessidade de estabelecer e divulgar padrões mínimos nacionais para a feitura da ementa, com o fim de facilitar a recuperação de materiais; criação de uma linguagem única entre os tribunais por meio de um Vocabulário de Controle Externo - *Thesaurus* ou Vocabulário controlado; necessidade de adoção de um sistema de jurisprudência para divulgação de decisões em cada Tribunal; criação de um software agregador para que os Tribunais possam efetuar pesquisa de jurisprudência simultaneamente em diversos Tribunais, bem como o apoio a Tribunais que não possuem estruturação de setores de jurisprudência e disseminação das capacitações.

3.3.2.2 Criação do comitê de Jurisprudência

Com o objetivo estabelecer a cooperação técnica entre os Tribunais de Contas e visando o intercâmbio de experiências, ideias, capacitações e produtos, para desenvolver e fortalecer setores de jurisprudência, foi criado um Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência no âmbito do Instituto Rui Barbosa - IRB²⁹⁶.

Busca-se fortalecer os setores de jurisprudência dos Tribunais de Contas, dando-lhes condições e capacitações semelhantes, para partilhar produtos e soluções, indicando as ferramentas necessárias e capazes de proporcionar aos interessados (corpo técnico, jurisdicionados, cidadãos e demais Cortes de Contas) a percepção objetiva e clara de seus posicionamentos.

Tamanha necessidade de os Tribunais de Contas solidificarem a rede de Jurisprudência é externada não só pelas informações trazidas no presente Capítulo como também pelas questões que suscitadas no capítulo anterior acerca dos Elementos Determinantes dos mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência nos tribunais selecionados para a pesquisa, quais sejam: TCU, TCE-MG, TCE-PR E TCE-SC.

3.3.3 Primeira reunião do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência vinculado ao Instituto Rui Barbosa - IRB

Assim, como resultado das propostas apresentadas nos encontros de jurisprudência dos Tribunais de Contas – Juristc's, foi criado um Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência na estrutura do Instituto Rui Barbosa para deliberar sobre diretrizes para a sistematização e divulgação da jurisprudência das Cortes de Contas.

Este Comitê possui representantes que atuam no setor de jurisprudência de variados Tribunais de Contas²⁹⁷, que se reuniram no dia 6 de agosto de 2014, em

²⁹⁶ O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. Também cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil. Mais informações disponíveis em: <<http://www.irbcontas.org.br>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

²⁹⁷ Membros do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência 1. Presidente do Comitê, Conselheiro Waldir Júlio Teis (TCE/MT); 2. Bruno Anselmo Bandeira (TCE/MT); 3. Fabiano Valle

Fortaleza (CE), para a primeira reunião, que ocorreu concomitantemente ao IV Encontro dos Tribunais de Contas, na qual deliberou-se por pautar as iniciativas do Comitê nas seguintes diretrizes:

- a) Apoiar a implantação do processo de sistematização e divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- b) Definir os requisitos mínimos da política, da estrutura e do serviço de jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- c) Definir os requisitos mínimos para solução tecnológica do sistema de jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- d) Definir conceitos, requisitos e padrões para elaboração de ementas e outros resumos de jurisprudência;
- e) Promover estudos para adoção de vocabuário de controle externo a ser utilizado como referência pelos Tribunais de Contas;
- f) Apoiar a realização dos Encontros Jurísticos de 2014 e 2015 em parceria com os Tribunais de Contas;
- g) Propor instrumentos para divulgação da jurisprudência visando estimular o controle social (ex.: informativos e boletins de jurisprudência);
- h) Promover estudos para o desenvolvimento de solução tecnológica agregadora para a divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Tal iniciativa, louvável nas prospecções, ainda não possui a força normativa essencial para a elaboração de uma Política Nacional de Contas mas já é um mecanismo de integração e formulação de diretrizes com vistas à uniformização. Conforme analisado, tais recomendações são a base do que se espera em relação à uniformização de condutas e de análises que vivenciem e privilegiem os Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Transparência nos elementos determinantes da Jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Barros (TCE/ES); 4. George Brasil Paschoal Pítsica (TCE/SC); 5. Giovana Benevides Sales de Araújo (TCE/PR); 6. Guilherme Barbosa Netto (TCU); 7. Khenia Rúbia Franco Nunes (TCE/TO); 8. Natel Laudo da Silva (TCE/MT); 9. Raimundo Lustosa de Melo Filho (TC/DF); 10. Marlene Silveira de Oliveira (TCE/BA); 11. Túlio M. Martins (TCE/MG).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar a Jurisprudência emanada dos Tribunais de Contas no Brasil é identificar o emaranhado de situações existentes e a preocupação que se faz com a necessária isonomia, segurança jurídica, transparência e acesso à informação.

Este foi o desafio proposto nos Problemas colocados no Projeto de Pesquisa: “Quais os requisitos mínimos para obter uniformidade entre os mecanismos de sistematização e divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas para assegurar os Princípios da isonomia e segurança jurídica?”, e “Os Elementos Determinantes da jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre temas afetos ao Controle Externo estão de acordo com os princípios da transparência e acesso à informação?”.

Neste norte, a hipótese, cumprindo seu papel metodológico de nortear provisória e inicialmente a pesquisa, considerava que: “A disparidade existente na estrutura de sistematização e divulgação da Jurisprudência das Cortes de Contas agrava e proporciona tal isolamento, pois diante da impossibilidade de minimamente se extrair uma jurisprudência regional sobre temas afetos ao Controle Externo, verifica-se grave violação aos Princípios da Isonomia e Segurança Jurídica, além de impossibilitar a Transparência e Acesso à informação, fundamentais para o exercício do Controle Social.”.

Foi com esse foco que se iniciou a presente Dissertação de Mestrado. No Capítulo 1 foram apresentados os conceitos e Princípios relativos à jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Por meio da conceituação das categorias selecionadas foi possível apresentar a paisagem relativa à jurisprudência dos Tribunais de Contas, passando por suas competências e discorrer sobre a problemática que envolve a chamada “jurisdição de contas”, fundamental para a análise proposta na presente pesquisa.

Após a revisão conceitual e principiológica, no Capítulo 2 passou-se a análise comparativa dos Elementos Determinantes - Produtos formulados pelo setor de jurisprudência; funcionalidades do sítio eletrônico; estrutura e pessoal; legislação relativa à súmula de jurisprudência; legislação relativa à Uniformização da

Jurisprudência; legislação relativa às Consultas e Prejulgados, utilizando como parâmetro comparativo os Tribunais de Contas da União, do Estado de Minas Gerais, do Estado do Paraná e do Estado de Santa Catarina - apresentando, por diversas frentes, como cada Tribunal atua para sistematizar e divulgar sua jurisprudência.

Da análise comparativa dos Elementos Determinantes formulada no Capítulo 3, observou-se que as diversas Cortes de Contas estão se posicionando em ampliar o espectro de participação da Sociedade no âmbito do Controle Externo da Administração Pública.

Eis o duplo papel exercido pela Jurisprudência dos Tribunais de Contas: de um lado funcionando como mecanismo de divulgação e publicidade das decisões, informando e apresentando as principais decisões por meio de informativos e boletins de jurisprudência; por outro lado atuando na diuturna tarefa de organizar e divulgar a Jurisprudência das Cortes de Contas.

A redação do artigo 71 da CRFB/88 nos traz que o Controle Externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, delimitando as competências desta Corte de Contas. De acordo com o Princípio da Simetria, estas competências foram estendidas nos mesmos moldes para as Constituições dos Estados ao versarem sobre os demais Tribunais de Contas.

Desta feita, observa-se que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos entre si e, portanto, não guardam qualquer grau hierárquico, quer entre o Tribunal de Contas da União para com o dos Estados, quer entre os Tribunais dos Estados com os dos Municípios onde existam.

Portanto, verifica-se a primeira questão relevante que fundamenta o campo de análise da presente pesquisa, qual seja, dentro da sua autonomia, cada Tribunal possui seus julgados e sua própria jurisprudência, como “ilhas” isoladas umas das outras, nesse ponto – com legislações próprias disciplinando sua processualística, estrutura e divisão de pessoal encarregados da sistematização e divulgação da jurisprudência e consequente serviço prestado pelo setor de jurisprudência para os cidadãos.

O primeiro elemento determinante analisado comparativamente foi em relação aos produtos formulados pelos Tribunais selecionados. Verificou-se que há uma

ampla gama de informações disponibilizadas periodicamente através de diversos mecanismos, tais como informativos, boletins de jurisprudência, além de publicações temáticas. Desta feita, a importância da análise comparativa se vislumbra na apresentação destes mecanismos de transparência ativa, ou seja, aquelas informações sobre os julgados em que o próprio Tribunal toma a iniciativa de levar ao conhecimento público.

Como sugestão, com o fim de trazer maior efetividade e divulgação destes serviços, além de darem sequência aos seus informativos voltados ao público externo, seria a adoção por parte de cada Tribunal de Contas de informativos internos aos servidores dos respectivos Tribunais com a divulgação dos informativos elaborados pelas outras Cortes de Contas, bem como dos informativos dos Tribunais Superiores – STF e STJ – com as matérias relevantes para o Controle Externo.

Trata-se de medida simples e sem custo, repassar ao público interno por e-mail e/ou disponibilizando para pesquisa na intranet de cada Tribunal os informativos elaborados por outras Cortes de Contas. Desta feita, possibilita-se o amplo acesso às teses jurídicas adotadas, funcionando como importante mecanismo de pesquisa, possibilitando a gradual sedimentação dos entendimentos nacionalmente.

Outro ponto comparado foi inerente às normativas adotadas para a elaboração de Súmula, Uniformização de Jurisprudência e Prejulgado. Em relação a este último, infere-se que é mecanismo inerente à atuação dos Tribunais de Contas, apresentando-se como a principal fonte de pesquisa de jurisprudência, dada sua força normativa. Os Prejulgados surgem em respostas a consultas formuladas por um rol preestabelecido de gestores públicos. Tais consultas versam sobre dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese e a resposta apresentada ao consulente, na maioria dos Tribunais, é denominado Prejulgado.

Os dois outros importantes instrumentos – súmulas e uniformização da jurisprudência - mais do que se mostrarem como mecanismos de isonomia e segurança jurídica, servem de parâmetro para identificar em que nível evolutivo está o tratamento da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Outra frente identificada para possibilitar a sedimentação dos entendimentos

exarados pelos Tribunais de Contas seria a elaboração de uma ferramenta de pesquisa integrada por todas as Cortes. Para tanto, foi escolhido outro elemento determinante para análise comparativa, qual seja, as funcionalidades do sítio eletrônico.

A partir da análise das funcionalidades que cada Tribunal apresenta em seu sítio eletrônico para organizar e divulgar a sua jurisprudência, pode-se extrair elementos mínimos para eventual trabalho em rede, elevando o acesso a estas informações a nível nacional e não mais regional ou local.

E daí decorre a necessidade de implementação por cada Tribunal de um programa que sistematize e disponibilize as informações necessárias para a organização e consequente divulgação da sua jurisprudência, ou seja, a reunião dos precedentes amplamente aceitos sobre determinados temas com o tratamento efetuado pelo respectivo setor de jurisprudência.

Aos Tribunais que ainda não possuem ferramenta de sistematização da jurisprudência, sugere-se o desenvolvimento e/ou adoção de *softwares*, inéditos ou existentes, neste último caso, por meio de convênios de cooperação técnica com os Tribunais que já o possuem.

Como a rede de Jurisprudência não sobrevive sem estrutura e pessoal em setor próprio, este foi outro elemento determinante analisado comparativamente, do qual se concluiu que independentemente do número de servidores alocados, fundamental se faz a constante qualificação destes, bem como a troca de informações com os setores dos outros Tribunais, compartilhando experiências, produtos e iniciativas, favorecendo o cumprimento dos Princípios da transparência e acesso à informação.

Nesse íterim, importante movimento de integração ganha força no sentido de aproximar as diversas jurisprudências firmadas pelas Cortes de Contas possibilitando, em rede, a constante troca de informações, facilitando e otimizando os produtos formulados por estes importantes órgãos constitucionais em favor dos Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Transparência.

Com a pesquisa verificou-se que a hipótese apresentada foi parcialmente

confirmada posto que efetivamente há necessidade de uma maior aproximação entre os Tribunais com a sistematização e divulgação da jurisprudência, idealizando cada Corte de Contas como sendo um elo da rede de jurisprudência pois, só assim ter-se-á, efetivamente, o respeito e cumprimento aos Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Transparência conforme previsão e determinação constitucional.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABBOUD, Georges. Precedente judicial versus jurisprudência dotada de efeito vinculante. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ALVES, Diego Prandino. Divergências entre instrumentos de controle social no Brasil: uma comparação entre dados do Portal da Transparência, dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas e do Relatório do Tribunal de Contas da União sobre as Contas da República. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, v. 10, n. 114, p.64-80, jun. 2011.

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. In: **Revista do TCE: Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p.51-73, nov./dez. 2010.

ARAÚJO, Giovana Benevides Sales; et al. **Carta Final**. Material elaborado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

_____. **Jurisprudência**: importância e desafios. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

_____. **Manual da lei de acesso à informação pública**: a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos. Curitiba: Edição do Autor, 2012.

_____. **Sistema de Jurisprudência**: projeto preliminar. Material disponibilizado no “II Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas”, realizado dias 26 a 30 de agosto de 2013, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em parceria com o Instituto Rui Barbosa– IRB.

BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 11.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução/TCU n. 246, de 30 de Novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014. Art. 85

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução n. 253, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2525981.PDF>. Acesso em: 27 jul. 2014

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. In: **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 189, p.114-122, jul./set. 1992.

_____. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

BRITTO, Maisa Fotini G. Kalatzis. A sociedade e o controle social - parte I. In: **Revista do TCE: Sergipe**, Aracajú, n. 50, p.12-13, jul. 2010.

_____. A sociedade e o controle social - Parte II. In: **Revista do TCE: Sergipe**, Aracajú, n. 51, p.14-15, set. 2010.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CAMPELLO, Valmir. Controle social da gestão pública. In: **Revista do TCE: Ceará**, Fortaleza, n.16, p.119-123, 2004.

CARVALHO, Harley Sousa de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Fortalecendo a democracia: a contribuição dos Tribunais de Contas para o controle social. In: **Controle: Revista do TCE: Ceará**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.371-384, set. 2010.

CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do estado. In: **Revista do TCE: Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 42, n. 1, p.123, jan./abril. 2002.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Teoria e prática do direito comparado e desenvolvimento: Estados Unidos x Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, UNIGRANRIO, IBRADD, 2002.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. Niterói: Impetus, 2007.

CORBARI, Ely Célia. Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social. In: **Revista do TCM**: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 28, n. 46, p.12-17, jan. 2011.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 5.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 24.

_____. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Regulação, poder estatal e controle social. In: **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.163, jul/set. 2005.

DROPA, Romualdo Flávio. Improbidade Administrativa e controle social. In: **Revista de Administração Pública e Política - L&C**, Brasília, v. 9, n. 99, p.22-24, set. 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de boas práticas dos Tribunais de Contas**. Brasília - DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE/SC, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. In: **Interesse Público: Revista Bimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.13, jul./set. 2001.

GOMES, Adhemar Martins Bento. O tribunal de contas e o controle social. In: **Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p.75-100, nov. 2005.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. A interação entre os controles interno, externo e social. In: **Revista de Direito Administrativo e LRF - IDAF**, Curitiba, v. 8, n. 89, p.437-448, dez. 2008.

_____. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

IATAURO, Rafael. Controle social. In: **Revista do TCE**: Paraná, Curitiba, n. 142, p.28, abr./jun. 2002.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas**: o controle do Tribunal de Contas. Florianópolis: Conceito editorial, 2014.

JÚNIOR, Salomão Ribas. **Corrupção pública e privada**: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. **Ética, governo e sociedade**. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2003.

KAUKAL, Luisa Pinho Ribeiro. **Experiência do TCE/MG**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

LEITE, Júlio César Holanda. Controle externo, interno e social. In: **Revista do TCE**: Rio Grande do Norte, Natal, v. 5, n. 1, p.42-43, dez. 2003.

LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. In: **Controle**: Revista do TCE. Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 1, p.34-35, fev. 2005.

MACEDO JÚNIOR, Geraldo de Oliveira. Controle externo social, educação e cidadania. In: **Controle**: Revista do TCE. Ceará, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.357-370, set. 2010.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. O controle social e as denúncias nos tribunais de contas. In: **Revista do TCE**: Distrito Federal, Brasília, n. 36, p.9-18, jan./dez. 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4.ed. ver., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINS, Túlio César Machado. **Sistema de acompanhamento jurisprudencial TCE/MG**. Material disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 34, n. 98, p.63, out/dez. 2003.

MELMAN, Charles. **O homem sem gravidade**: gozar a qualquer preço; entrevistas por Jean-Pierre Lebrun. Rio de Janeiro: Companhia Freud, 2008.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC, 2000.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, p.85-98, mar./abr. 2006.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Disponível em:

<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado_.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Art. 218

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. A jurisprudência uniformizada como estratégia de aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Direito jurisprudencial** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PASOLD, César. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 12.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=259> Acesso em: 05 set. 2011.

PÍTICA, George Brasil Paschoal. Breves reflexões sobre controle externo e controle social. **Controle**: Revista semestral do TCE/CE. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. vol. IX. n. 1. jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/195-revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011/890-artigo-13-breves-reflexoes-sobre-controle-externo-e-controle-social?Itemid=0>> Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Cidadania, transparência, proteção do erário e os Tribunais de Contas.

Controle: Revista semestral do TCE/CE. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. vol. X. n. 2. jul./dez. 2012. Disponível em:

<<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/321-revista-controle-volume-x-n-2-jul-dez-2012/2065-artigo-5-cidadania-transparencia-protecao-do-erario-e-os-tribunais-de-contas?Itemid=592>> Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Funções constitucionais do Tribunal de Contas em um Estado Democrático.

Revista Ad Vocatus: Revista digital interativa OAB Santa Catarina. 17 fev. 2012.

Ano I. Ed. 02. Disponível em: <<http://www.epageflip.net/i/55950/42>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. Jurisprudência do TCE/SC em consultas e recursos: concurso público,

remuneração e aposentadoria. SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração**

Municipal: parceria, orientação, fiscalização. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2014. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/XVI_ciclo_apostila_site.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

_____. **Rede de Jurisprudência dos Tribunais de Contas**. Material

disponibilizado no “I encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas” realizado dias 18 e 19 de outubro de 2012, promovido pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

_____. Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas da União: breves

considerações acerca de semelhanças e diferenças. **Revista Direito**. Revista de Direito da UNIDAVI. n. 6. Junho 2014. Disponível em:

<<http://www.revistadireito.unidavi.edu.br/home/revista-6-junho-2014>>. Acesso em: 11 set. 2014.

REBOUÇAS, Ricardo Batista. Gestão da qualidade nos serviços das entidades fiscalizadoras superiores - controle social como instrumento de melhoria contínua na qualidade. **Revista do TCE**: Ceará, Fortaleza, n. 18, p.122-129, jan./dez. 2008.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na administração pública orçamentária: controle interno e externo. In: SOUSA, Alfredo José de; et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROCHA, Zilton. Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. In: **Revista do TCM**: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 28, n. 46, p.4-11, jan. 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Lei Complementar Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em:<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-06/2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf> Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina **Tribunal de Contas de Santa Catarina**: 50 anos de história. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 94, p.13, out/dez. 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a Sociedade. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: **Monografias vencedoras**: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Controle social das políticas públicas no Brasil. In: **Controle**: Revista do TCE. Ceará, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.71-90, set. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.