ANEXO ÚNICO

MANUAL DE PADRONIZAÇÃO DE EMENTAS JURISPRUDENCIAIS

CAPÍTULO I
CONCEITOS

1.1 Deliberações utilizadas para análise e elaboração de ementas jurisprudenciais

Para elaboração de ementas jurisprudenciais e sua respectiva sistematização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, o conceito de jurisprudência adotado é mais abrangente, ou seja, em sentidos *lato* e *stricto*, abarcando tanto os julgados que revelem tendência reiterada, como o conjunto total de decisões colegiadas.

Deste modo, a jurisprudência do TCE/TO pode ser conceituada como o conjunto de decisões colegiadas exaradas pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, resultantes da aplicação ou da interpretação de normas.

Importante ressaltar que somente as decisões colegiadas do Tribunal de Contas são objeto de análise para a respectiva confecção de ementas jurisprudenciais que evidenciem o resumo das teses adotadas, as quais incluem aquelas exaradas na forma de acórdãos, pareceres prévios e resoluções.

1.2 Definição de “tese jurídica e/ou técnica”

A nomenclatura “tese jurídica e/ou técnica”, a partir do sentido etimológico da palavra “tese”, traduz, no sentido *lato*, uma proposição que se apresenta para ser discutida ou uma proposição que alguém expõe com intuito de discuti-la ou defendê-la.

A tese exclusivamente jurídica significa, no sentido estrito, uma proposição relativa ao Direito ou que está conformada aos princípios do Direito. Ou seja, tese jurídica representa uma proposição com a qual se pretende discutir ou defender um entendimento com base na ciência do Direito e seus preceitos (princípios).

A tese unicamente técnica é aquela com a qual se pretende defender entendimento sobre uma questão específica adstrita a áreas como contabilidade, economia, administração, informática, engenharia, ambiente, etc.

Na tese jurídica e técnica, a aplicação de conceitos e preceitos do Direito ocorre simultaneamente com o entendimento técnico defendido. Exemplo disso são os entendimentos técnicos postulados no âmbito da contabilidade pública, que são permeados por uma norma jurídica geral.

Outro exemplo é o conceito técnico do endividamento público que alcança a área da “economia e finanças”, mas que é regulamentado por uma lei complementar específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em outro caso, os diferentes entendimentos técnicos propostos na área ambiental têm notório alicerce no Direito Ambiental, que detém vasta legislação sobre a temática.

Cita-se abaixo alguns exemplos práticos de teses jurídicas e/ou técnicas, resumidas em enunciados jurisprudenciais.

Exemplo 1:

"A Constituição Federal não proíbe a compatibilização do regime de subsídios (art. 39, § 4º) com os direitos sociais estendidos aos servidores públicos (art. 39, §3º). Não obsta, ainda, que direitos sociais como férias e décimo terceiro subsídio sejam atribuídos aos agentes políticos que ocupam cargos eletivos."

*(**Tese jurídica**, construída a partir do Direito Constitucional e da hermenêutica jurídica aplicada a dispositivos da CF/1988).*

"As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II, art. 35 c/c o art. 60, da Lei nº 4.320/1964."

*(**Tese jurídica**, amparada por dispositivos da Lei que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro).*

Exemplo 2:

"As sociedades de economia mista poderão fazer doações a ente público, desde que haja autorização do Conselho de Administração, os valores não comprometam a liquidez da sociedade, seja respeitado o direito dos acionistas minoritários e sejam cumpridas as normas tributárias."

"O registro deve ser feito no livro diário como fato contábil e, para dar transparência ao ato, que seja firmado entre a sociedade e o ente público "Termo de Cooperação Financeira", com a devida autorização da assembleia geral e concordância dos acionistas minoritários."

*(**Teses técnica e jurídica**, em que se adota tanto preceitos do Direito, como a autorização de Conselho, os direitos de acionistas, a referência a normas tributárias e a instrumento legal de parceria, quanto conceitos técnicos, como o cálculo da liquidez da sociedade e o registro de fato contábil em livro diário).*

Exemplo 3:

"O registro contábil-orçamentário de despesas oriundas de "Outros Benefícios Previdenciários", inclusive o salário-família, deve ser realizado utilizando-se da codificação de Natureza de Despesas nº 3.1.90.05."

*(**Tese técnica**, evidenciada por um conceito técnico e padrão de contabilidade).*

Exemplo 4:

"Identifica-se irregularidades na realização da licitação, caracterizada pela ausência de informações ou exigências sobre as demonstrações contábeis da empresa, confrontando o art. 18, inciso IX, da Lei n° 14.133/2021 (qualificação-econômico financeira)."

"O Sistema de Licitações, Contratos e Obras – SICAP-LCO possibilita os lançamentos das licitações que serão realizadas, os casos de dispensa e inexigibilidade, os dados do contrato, bem como a situação física e financeira das obras contratadas, paralisadas e em andamento, nos termos do art. 2º da Instrução Normativa n° 03/2017."

*(**Tese jurídica** no item 1, em que se defende entendimento jurídico com base na Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e **tese técnica** no item 2, disposta pela referência ao SICAP-LCO, que permite o registro de etapas procedimentais de licitações).*

Exemplo 5:

"Em contratos administrativos, é legal a subcontratação parcial, mas ilegal a sub-rogação pessoal, ainda que prevista no edital de licitação e no contrato, por afrontar os princípios constitucionais da licitação e da legalidade."

*(**Tese jurídica**, com fundamento em princípios do Direito Constitucional).*

Portanto, de forma geral, a nomenclatura "tese jurídica e/ou técnica" sintetiza o entendimento fundamentado pelo Relator, sobre tema próprio da Administração Pública, defendido por meio de argumento técnico e/ou jurídico, plausível e suficiente, com base em legislação, doutrina e/ou jurisprudência vigentes.

1.3 Critérios para seleção das teses jurídicas e/ou técnicas no voto condutor da decisão colegiada

É possível destacar três critérios essenciais e obrigatórios a serem adotados na seleção das teses com base no voto condutor da decisão:

a) Identificação das principais teses discutidas na decisão, desconsiderando-se as questões acessórias e os aspectos não generalizáveis: busca considerar apenas os entendimentos fundamentados pelo Relator que sejam dotados de teses que impliquem em uma *regra geral de conduta*[1], descartando-se as informações acessórias como os aspectos secundários que não tenham relação direta e necessária com o fato e a questão jurídica ou técnica a ser respondida, e os aspectos não generalizáveis como: os conceitos, os elementos que se aplicam somente àquele caso concreto, os nomes de pessoas ou de órgãos e entidades e os valores monetários indicados.

b) Seleção das teses amparadas por boa fundamentação técnica ou jurídica, constantes no voto condutor da decisão: a grosso modo, uma boa

[1] *A regra geral de conduta*, que é a própria tese defendida, proposta por meio de um dispositivo, dividido ou não em mais de um item que se relacionam, expõe conceitos, elementos, normas e/ou princípios com alcance amplo, que se destina aos órgãos e entidades da Administração, nas situações concretas em que o texto fático e a questão jurídica ou técnica a ser respondida sejam similares. Exemplos: (1) O vice-prefeito pode ser nomeado para a função de secretário municipal, desde que opte por uma das remunerações; (2) Fere o princípio da segregação de funções o exercício das atividades de Contador e de gestor de finanças pelo mesmo servidor; (3) Não configura nepotismo a nomeação de cônjuge do prefeito para assumir cargo de secretária municipal, tendo em vista que o cargo possui natureza política e não administrativa.

fundamentação é aquela traduzida por argumentos plausíveis, suficientes e coerentes, com base em legislação, doutrina e/ou jurisprudência vigentes.

c) Seleção de teses inovadoras, descartando-se os entendimentos já consolidados no âmbito do Tribunal de Contas: não cabe a seleção de teses que não apresentam entendimentos inovadores, que não ampliam a interpretação de normas ou que meramente repetem teses já pacificadas na própria jurisprudência do Tribunal de Contas.

CAPÍTULO II
DA EMENTA JURISPRUDENCIAL

2.1 Conceito

Ementa jurisprudencial é uma espécie de resumo que consiste num breve enunciado da tese jurídica e/ou técnica defendida pelo Relator por meio de fundamento e entendimento apresentados em seu voto, expressando um dispositivo ou regra geral de conduta, complementado por um cabeçalho composto por palavras-chave que fazem referência à tese.

A ementa, composta no seu dispositivo por categorias ou elementos específicos (contexto fático, questão jurídica ou técnica, entendimento ou fundamento), não integra o acórdão e não tem como propósito apresentar meramente uma repetição de ideias ou trechos do voto do Relator, mas sim, viabilizar a pesquisa de jurisprudência por meio de um texto independente que traduza, sem exclusões ou acréscimos à essência da decisão, a regra geral de conduta defendida.

2.2 Estrutura

A ementa jurisprudencial é estruturada em duas partes, cabeçalho e dispositivo, identificadas no exemplo abaixo.

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO INADEQUADOS, AUSÊNCIA DE ALIMENTAÇÃO SIMULTÂNEA DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ⇨ ***Cabeçalho***

1. Os Municípios com menos de 10.000 habitantes não estão dispensados de disponibilizar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso ao público, conforme esclarece o artigo 2º, § 2º, inciso II, e artigos 6º e 7º, todos do Decreto Federal nº 7.185/2010, que regulamentou a Lei da Transparência. ⇨ ***Dispositivo***

2. A transparência coaduna com o princípio democrático, vez que possibilita a obtenção pela sociedade das informações que sejam de seu interesse e deve ser vista como o principal mecanismo de controle social. ⇨ ***Dispositivo***

2.2.1 Cabeçalho

O cabeçalho consiste na parte superior e introdutória da ementa jurisprudencial, sendo composto por um conjunto de palavras e/ou expressões, representativas e referenciais da temática abordada na tese jurídica e/ou técnica resumida no dispositivo, em ordem decrescente, isto é, do nível geral para o mais específico.

Sobre o conteúdo do cabeçalho, importante pontuar algumas dicas:

a) as palavras e expressões devem ser escritas de forma clara, com ponto após cada uma delas, em caixa alta e sem itálicos (salvo em palavras que sejam exigidos, como aquelas usadas em latim pelo Direito) e sem negritos;

b) o cabeçalho, por natureza, não deve conter sentenças longas e desnecessárias;

c) o cabeçalho tem por objetivo indicar o assunto apreciado, não deve conter informações específicas ao caso concreto, como nome do jurisdicionado, nome do órgão/entidade, etc.

No TCE/TO, o sistema eletrônico de processos "e-Contas" possui ferramentas de resgate automático de palavras e/ou expressões para facilitação e padronização das ementas, no qual o preenchimento do cabeçalho ocorre em consonância a estrutura abaixo relacionada, em ordem decrescente:

> "EMENTA: MATÉRIA. CLASSE DE ASSUNTO. ASSUNTO. CONTEÚDO DA EMENTA. COMPLEMENTO DA EMENTA. RESULTADO DO JULGAMENTO. (cabeçalho)
> 1. Tese. (dispositivo)"

Dentre os campos supracitados, os quais compõem a ementa, a classe de assunto e o assunto são resgatados automaticamente pelo sistema quando realizada a autuação do processo na Coordenadoria de Protocolo Geral, consoante o Anexo Único da Resolução Administrativa nº 03/2012, embora a classe de assunto seja exibida somente nos casos de "Atos de Pessoal" e "Processo Administrativo".

De outro lado, os campos matéria, conteúdo da ementa e resultado do julgamento devem ser selecionados dentre as opções disponibilizadas pelo sistema, e,

por fim, o complemento da ementa e a tese são de livre preenchimento, conforme o teor da decisão, de acordo com o exemplo estruturado a seguir:

> "EMENTA: MATÉRIA (seleção). CLASSE DE ASSUNTO (automático). ASSUNTO (automático). CONTEÚDO DA EMENTA (seleção). COMPLEMENTO DA EMENTA (livre). RESULTADO DO JULGAMENTO (seleção).
> 1. Tese. (livre)"

A **matéria** deve ser selecionada dentre as opções previamente cadastradas e disponibilizadas, sendo elas: "ADMINISTRATIVO", "CONSTITUCIONAL", "LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL" e "PREVIDENCIÁRIO".

Da mesma forma, o **conteúdo da ementa** também deve ser selecionado dentre as opções exibidas no sistema para tal campo. Caso seja necessário a adequação ou inclusão de um novo conteúdo da ementa, a solicitação deverá ser realizada junto à Assessoria de Normas e Jurisprudência para o cadastro.

Realizada a opção do conteúdo da ementa, em seguida há o campo **complemento da ementa**, de preenchimento livre para complementação por parte do responsável pela redação da ementa, com informações relevantes e resumidas do julgamento.

Posteriormente, em **resultado do julgamento**, o responsável pela redação da ementa deve optar pelo resultado do julgamento, os quais são exibidos automaticamente no sistema para seleção, sendo que os resultados cadastrados são inseridos pela Secretaria-Geral das Sessões, conforme exemplos abaixo:

ASSUNTO	RESULTADO

Prestação de Contas de Ordenador	• Contas regulares; • Contas regulares com ressalvas; • Irregulares, etc.
Ação de Revisão	• Conhecimento; • Não conhecimento; • Provimento integral; • Provimento negado; • Provimento parcial, etc.
Aposentadoria	• Legal; • Ilegal; • Determinar registro; • Negar registro, etc.

Assim, destaca-se abaixo exemplo de ementa em que se identifica a boa prática na elaboração do cabeçalho, em consonância aos campos disponibilizados no sistema eletrônico de processos "e-Contas":

> "ADMINISTRATIVO **(matéria)**. REPRESENTAÇÃO **(classe de assunto e assunto)**. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA **(conteúdo da ementa)**. IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO INADEQUADOS, AUSÊNCIA DE ALIMENTAÇÃO SIMULTÂNEA DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS **(complemento da ementa)**. CONHECIMENTO **(resultado)**. PROCEDÊNCIA **(resultado)**. APLICAÇÃO DE MULTA **(resultado)**.
>
> 1. Os Municípios com menos de 10.000 habitantes não estão dispensados de disponibilizar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso ao público, conforme esclarece o artigo 2º, §2º, inciso II, e artigos 6º e 7º, todos do Decreto Federal nº 7.185/2010, que regulamentou a Lei da Transparência. **(tese)**

2. A transparência coaduna com o princípio democrático, vez que possibilita a obtenção pela sociedade das informações que sejam de seu interesse e deve ser vista como o principal mecanismo de controle social. **(tese)**"

Logo abaixo, elencam-se exemplos de ementas em que não se identifica a boa prática na escrita do cabeçalho:

EMENTA JURISPRUDENCIAL	OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES
"ADMINISTRATIVO. RECURSO. AÇÃO DE REVISÃO. DOCUMENTO NOVO. PROVIMENTO PARCIAL."	Cabeçalho muito curto e genérico, não traduzindo o que foi decidido. Sugere-se: "ADMINISTRATIVO. RECURSO. AÇÃO DE REVISÃO. DOCUMENTO NOVO. COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. PROVIMENTO PARCIAL."
"ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO – CONOLIDADAS. MUNICÍPIO DE PIRAQUÊ. EXERCÍCIO DE 2016. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SUPERÁVIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE POSITIVOS. SUPERÁVIT PATRIMONIAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. BAIXA ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO. FECHAMENTO	Informações desnecessárias (identificação do gestor e informação da data do exercício sem necessidade plausível para a composição da ementa, por exemplo, nos casos de utilização de um marco temporal que defina o motivo daquela decisão de acordo com a data do exercício). Sugere-se: "ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO - CONSOLIDADAS. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SUPERÁVIT NA

IRREGULAR DO BALANÇO FINANCEIRO. DÉFICIT FINANCEIRO. IMPROPRIEDADES REMANESCENTES NÃO COMPROMETEM A GESTÃO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. RESSALVAS. REMESSA À CÂMARA MUNICIPAL.”	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. SUPERÁVIT PATRIMONIAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. BAIXA ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO. FECHAMENTO IRREGULAR DO BALANÇO FINANCEIRO. DÉFICIT FINANCEIRO. IMPROPRIEDADES REMANESCENTES NÃO COMPROMETEM A GESTÃO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO. RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.”
“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO . PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. IMPROPRIEDADE (S) RESSALVADA(S). IMPROPRIEDADES DETECTADAS, SANADAS E CONVERTIDAS EM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DE ORDENADOR DE DESPESAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE PALMAS.”	Cabeçalho com expressões repetidas (“impropriedades”) e/ou desnecessárias (“Secretaria Municipal de Habitação de Palmas”), além de inclusão inadequada de resultado do julgamento no campo complemento da ementa. Sugere-se: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRA TIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. APLICAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO DE 25% DA RECEITA DE IMPOSTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. IMPROPRIEDADE(S) DETECTADAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.”

2.2.2 Dispositivo

O dispositivo é o texto que se apresenta logo abaixo do cabeçalho, representando a parte essencial da ementa jurisprudencial, uma vez que expressa uma regra resultante do julgamento do caso concreto (CAMPESTRINI, 1994), apresentando, de forma sintética, lógica e clara, a tese que respalda o entendimento argumentado que propiciou o nexo entre um fato e um instituto jurídico (GUIMARÃES, 2004).

Assim como o cabeçalho, o dispositivo tem uma função eminentemente informacional, atuando como suporte (fonte) da pesquisa.

Destarte, quando o pesquisador tem interesse em saber o posicionamento do Tribunal de Contas acerca de determinada questão jurídica ou técnica, o dispositivo da ementa jurisprudencial é o melhor instrumento para isso, sendo que pouca ou nenhuma relevância têm os elementos concretos e fáticos da decisão, como o nome das partes ou interessados, o objeto de um instrumento contratual específico, as recomendações e determinações oriundas do julgamento, os valores monetários de sanções pecuniárias, etc, que por isso não devem constar do dispositivo.

Seguem alguns exemplos de dispositivos que indicam um posicionamento acerca de uma questão jurídica ou técnica, resumido em uma tese ou regra geral de conduta, sem a presença de elementos concretos e fáticos da decisão, e construído a partir de uma situação fática apreciada pelo Tribunal, evidenciando um subsídio com aplicabilidade oportuna em outras situações concretas:

Exemplo 1
Notas fiscais vencidas não são documentos idôneos para fins de liquidação de despesa, não atendendo ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64, e o efetivo recolhimento de tributos referentes a essas notas não afasta sua inidoneidade.

Exemplo 2
É ilegal o pagamento pelo município de despesas de aluguel de imóvel para atender órgão de outro ente da federação sem a celebração de convênio ou de instrumento

congênere.

Exemplo 3

O município pode custear as despesas com ensino superior e incluí-las no percentual mínimo de 25% destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF/88), desde que atendidas, plenamente, as necessidades da educação básica municipal.

Importante observar que o dispositivo da ementa jurisprudencial pode conter mais de um item, desde que configurem textos dependentes, ou seja, complementam-se para dar base a uma tese geral ou caracterizam subteses com relação explícita e direta entre si. Assim, os itens de um mesmo dispositivo não podem traduzir teses diferentes.

Seguem exemplos de dispositivos compostos por mais de um item que se relacionam, constituindo-se teses dependentes:

Exemplo 1

1. As funções relacionadas ao controle interno da câmara municipal devem ser exercidas por servidor concursado investido em cargo público específico de controlador interno, sendo irregular a designação de servidor efetivo de outra carreira para o desempenho dessas funções.

2. Com o intuito de evitar que o custo de admissão de um controlador interno efetivo seja maior que o benefício, tendo em vista a existência de limitação orçamentária e financeira, a câmara municipal, com base em alteração legal da estrutura do sistema de controle interno municipal, pode integrar-se à unidade de controle interno da prefeitura.

Exemplo 2

1. O fiscal de contrato administrativo deve acompanhar e fiscalizar a execução do objeto contratado, não podendo se limitar à análise formal da execução da despesa.

2. A efetiva atuação dos fiscais de contrato deve ser comprovada por meio de relatórios

de acompanhamento da execução contratual, sendo insuficiente, para a comprovação, a mera designação formal.

Exemplo 3

1. O princípio da irretroatividade da lei aplica-se à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que tal princípio incide sobre todo ato normativo e não somente sobre a lei em sentido estrito.

2. Não há nepotismo nas relações de parentesco existentes entre servidores comissionados em período anterior à edição da Súmula Vinculante nº 13, em razão da aplicação do princípio da irretroatividade das leis.

3. Configura nepotismo a manutenção nos cargos, após a edição da Súmula Vinculante nº 13, de servidores comissionados com relação de parentesco, mesmo que os atos de nomeações sejam anteriores à edição da Súmula.

Em suma, o dispositivo, na condição de resumo jurisprudencial, deve ser informativo (e não indicativo), a ponto de substituir e dispensar a leitura do documento-fonte original, pelo menos no processo inicial de pesquisa, e, ainda, inteligível por si só, sem depender do cabeçalho ou do voto do relator ou revisor (GUIMARÃES, 2004).

Ademais, cabe frisar a proeminência do dispositivo em relação ao cabeçalho como parte da estrutura da ementa jurisprudencial, configurando seu núcleo, sua parte central (NETTO, 2015).

2.2.2.1 Elementos (categorias) constitutivos do dispositivo da ementa jurisprudencial

A escrita resumida, concisa e coesa da tese deve ter como base elementos identificados no voto condutor da decisão e traduzidos de forma compacta na parte dispositiva da ementa jurisprudencial.

Os elementos ou categorias, adotados para a elaboração das ementas, definem uma estrutura lógica para composição da tese e têm como base a proposta metodológica adotada por Guimarães (*in:* Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos, 2004), que utiliza como referenciais a Teoria das Classificações Facetadas, de Ranganathan[2], e a Teoria Tridimensional do Direito, de Miguel Reale[3], sendo eles: **contexto fático** (ou fato), **questão jurídica** (ou instituto jurídico) **ou técnica**, **entendimento** e **fundamento** (ou argumento).

Importante referencial é a utilização dessa metodologia pelo Tribunal de Contas da União e pelo Superior Tribunal de Justiça na elaboração de enunciados de jurisprudência.

Os elementos constitutivos do dispositivo da ementa podem-se assim definir:

a) Contexto Fático: é a situação ou contexto fático generalizável, sem as especificidades do caso concreto, passível de se repetir em outros casos, que serviu de cenário para a discussão técnica e/ou jurídica que resultou no posicionamento do Tribunal;

b) Questão Jurídica ou Técnica: representa a matéria jurídica ou técnica objeto de discussão e consiste na análise das consequências da incidência de princípios e regras técnicas ou jurídicas sobre o contexto fático apresentado;

---

[2] A expressão análise em facetas foi adotada por Shiyali Ramamrita Ranganathan, na década de 1930, para indicar a técnica de fragmentar um assunto complexo em seus mais diversos aspectos/partes constituintes, que são as facetas, utilizando, para estabelecer a relação entre eles as "categorias fundamentais", de noções abstratas, denominadas Personalidade, Matéria, Energia, Espaço, Tempo, conhecidas pela PMEST.

[3] A **Teoria Tridimensional do Direito** é uma concepção de Direito, internacionalmente conhecida, elaborada pelo jusfilósofo brasileiro Miguel Reale em 1968, e posteriormente abordada em diversas obras. Miguel Reale buscou, por meio dessa teoria, unificar três concepções unilaterais do direito: o sociologismo jurídico, associado aos fatos e à eficácia do Direito; o moralismo jurídico, associado aos valores e aos fundamentos do Direito; e o normativismo abstrato, associado às normas e à mera vigência do Direito.

c) Entendimento: posicionamento do Tribunal acerca da questão jurídica ou técnica discutida;

d) Fundamento: representa as principais razões que sustentaram o entendimento adotado pelo Tribunal sobre determinada questão jurídica ou técnica, devendo ser contemplado no dispositivo da ementa sempre que possível.

2.3 Identificação das Teses

Adotando-se como referencial os elementos propostos na metodologia específica de Guimarães[4], apresentam-se neste tópico exemplos de casos práticos, apreciados no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal.

Para efeito didático, cada exemplo apresentado resume-se a um único fato irregular ou ponto de controle identificado em auditoria e discutido pelo Relator em seu voto, tendo em vista que é comum nos processos de auditoria do Tribunal de Contas a existência de votos que abarcam diferentes fatos caracterizados por irregularidades ou ilegalidades, passíveis de resultarem em mais de uma tese.

Por meio de exemplos práticos, o quadro abaixo apresenta, para cada item, os seguintes tópicos: trechos do voto condutor da decisão, com base no qual sugere-se a constatação de tese, a identificação dos elementos da tese com base na metodologia adotada, o texto proposto para a ementa jurisprudencial e os trechos da ementa que representam cada um desses elementos identificados no voto.

ELEMENTOS DA TESE E EMENTA JURISPRUDENCIAL

Exemplo 1:

[4] In: Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos, 2004.

TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
"(...) No que tange à alegação de inconstitucionalidade formal em razão de que o art. 64, V, do Regimento Interno da Câmara Municipal impõe o dever dos vereadores de abster-se de discutir ou votar em assuntos de manifesto interesse particular, sob pena de nulidade da votação, não vislumbro aplicabilidade deste dispositivo à matéria aprovada pela Lei Municipal nº 1.285/2012, uma vez que o exercício da vereança e suas prerrogativas inerentes à função – estrutura, pessoal despesas ou verbas indenizatórias - são interesse público e expressão da democracia representativa. (...) A discussão e aprovação de Lei que crie ou implante verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar pelos vereadores não caracteriza assunto de manifesto interesse particular, mas sim interesse público da função legislativa do ente federativo. (...)"	CONTEXTO FÁTICO: Discussão e aprovação de leis pelos vereadores que implanta verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar. QUESTÃO JURÍDICA: A discussão e aprovação dessa lei pelos vereadores caracteriza assunto de manifesto interesse particular? ENTENDIMENTO: Não, caracteriza assunto de interesse público. FUNDAMENTO: A discussão e aprovação dessa lei caracteriza assunto de interesse público porque está adstrito à função legislativa do ente federativo. HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)
EMENTA JURISPRUDENCIAL	**ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA**
"ADMINISTRATIVO. CONSULTA. VERBA INDENIZATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INTERESSE PÚBLICO. RESPONDER A CONSULTA. ARQUIVAMENTO. 1. A discussão e aprovação de Lei, pelos vereadores, que crie ou implante verba indenizatória destinada ao exercício da atividade parlamentar não caracteriza assunto de manifesto interesse particular, mas, sim, de interesse público, adstrito à função legislativa da Câmara Municipal."	CONTEXTO FÁTICO: "A discussão e aprovação de Lei, pelos vereadores, que crie ou implante verba indenizatória destinada ao exercício da atividade parlamentar" QUESTÃO JURÍDICA: A discussão e aprovação dessa lei caracteriza assunto de interesse particular? ENTENDIMENTO: "não caracteriza assunto de manifesto interesse particular, mas, sim, de interesse público" FUNDAMENTO: "interesse público, adstrito à função legislativa da Câmara Municipal"

Exemplo 2:

TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
"(…) 4.1. Não há controle dos custos de manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos de forma individualizada. A irregularidade apontada refere-se à ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. Em sua manifestação a equipe técnica constatou que não há controle de custos de manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos de forma individualizada, em afronta ao artigo 94 da Lei 4.320/64: "Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. (...)".	CONTEXTO FÁTICO: Ausência de controle de custos, de forma individualizada, de manutenção de veículos e com combustíveis e equipamentos. QUESTÃO JURÍDICA: O controle desses custos deve ser feito de forma individualizada? ENTENDIMENTO: Sim. FUNDAMENTO: Esse controle deve ser feito de forma individualizada, tendo em vista a previsão de registro analítico de bens de caráter permanente, com indicação de elementos para sua caracterização e dos agentes responsáveis, conforme norma do art. 94 da Lei nº 4.320/64. HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)
EMENTA JURISPRUDENCIAL	**ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA**
"ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. AUSÊNCIA DE CONTROLE DE VEÍCULO(S). CONTROLE DE COMBUSTÍVEIS INEFICIENTE. PATRIMÔNIO. CONTAS IRREGULARES. 1. O controle de custos com manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos deve ser feito de forma individualizada, sob pena de afronta ao artigo 94 da Lei nº 4.320/64."	CONTEXTO FÁTICO: "O controle de custos com manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos" QUESTÃO JURÍDICA: Esse controle deve ser feito de forma individualizada? ENTENDIMENTO: "deve ser feito de forma individualizada" FUNDAMENTO: "sob pena de afronta ao artigo 94 da Lei nº 4.320/64"

Exemplo 3:

TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
"(...) Sobre a nomeação de cônjuge do prefeito para o exercício de Secretária Municipal, no âmbito da esfera de governo do gestor, não constitui nepotismo, uma vez que o cargo tem natureza política e não administrativa. Portanto, não há afronta à Súmula Vinculante 13 do STF. Vejamos decisão nesse sentido: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal" (STF, Súmula Vinculante nº 13). "Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política". (Rcl-MC-AgR 6650/PR, Tribunal Pleno/STF, rel. Min. Ellen Gracie, Dje nº 222, publicado em: 21-11-2008). (...)".	CONTEXTO FÁTICO: Nomeação de cônjuge do prefeito para o cargo de secretária municipal. QUESTÃO JURÍDICA: Essa nomeação configura nepotismo? ENTENDIMENTO: Não. FUNDAMENTO: Não constitui nepotismo, uma vez que o cargo de secretária municipal tem natureza política e não administrativa, em sintonia com jurisprudência do STF. HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)
EMENTA JURISPRUDENCIAL	**ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA**
"ADMINISTRATIVO. CONSULTA. PESSOAL. NEPOTISMO. AGENTE POLÍTICO. RESPOSTA Á CONSULTA. ARQUIVAMENTO. 1. Não configura nepotismo a nomeação de cônjuge do prefeito para assumir cargo de secretária municipal, tendo em vista que o cargo possui natureza política e não administrativa."	CONTEXTO FÁTICO: "Nomeação de cônjuge do prefeito para assumir cargo de secretária municipal" QUESTÃO JURÍDICA: Essa nomeação configura nepotismo? ENTENDIMENTO: "Não configura nepotismo"

	FUNDAMENTO: "tendo em vista que o cargo possui natureza política e não administrativa"

Exemplo 4:

TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
"(...) 1.1) Déficit de Execução Orçamentária no valor de R$ 1.255.877,72, contrariando o art. 9º da LRF e o art. 169 da Constituição Federal. - Tópico - 4.2.2.3. Resultado da Execução Orçamentária - quociente do resultado da execução orçamentária (QREO). (...) Concordo com a manutenção da irregularidade, pelos motivos a seguir expostos. O fato de ter havido economia orçamentária de R$ 5.094.833,01 – resultado da diferença entre a despesa autorizada (R$ 46.521.866,77) e a realizada ou empenhada (R$ 41.426.983,76) – não é capaz de afastar a irregularidade, afinal o déficit de execução orçamentária refere-se à diferença entre o que arrecadou-se e o que gastou-se (empenhou). Ou seja, o Município gastou mais do que tinha por autorizado. A economia orçamentária citada pela defesa, por outro lado, leva em consideração a despesa autorizada e a despesa empenhada ou realizada. Em outras palavras: o Município previu gastar R$ 46.521.866,77, mas só gastou R$ 41.426.983,76. Entretanto, só arrecadou R$ 40.171.106,04. Portanto, ainda que tenha gastado menos do que previsto, gastou-se mais do que havia em caixa. (...) Importante destacar, ainda, apesar de ter havido superávit financeiro de R$ 1.343.731,99, que é maior que o déficit de execução apontado pela equipe auditora (R$ 1.255.877,72), entendo que razão assiste à equipe auditora no sentido de que não houve abertura de crédito por conta de recursos financeiros provenientes de superávit financeiro. Logo, apesar do superávit, o valor não foi utilizado para abertura de créditos adicionais. Esse argumento está baseado nas orientações normativas do TCE/TO, segundo as quais: "A existência de superávit	CONTEXTO FÁTICO: Déficit de execução orçamentária apesar da existência de superávit financeiro do exercício anterior. QUESTÃO JURÍDICA: O valor do superávit financeiro de exercício anterior, não utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais, pode compensar o déficit de execução orçamentária do exercício ou afastar tal situação irregular? ENTENDIMENTO: Não. FUNDAMENTO: (não há) HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese técnica)

financeiro não utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais não é fator atenuante ou excludente da irregularidade, ou seja, caso de fato se apure déficit de execução orçamentária após levar em consideração os créditos adicionais abertos ou reabertos no exercício que foram suportados por superávit financeiro do exercício anterior, mas ainda houver saldo de superávit financeiro que não foi utilizado para abertura de créditos adicionais, mesmo que mencionado saldo seja superior ao déficit apurado, isso não descaracteriza a irregularidade, pois há necessidade de autorização legislativa para seu uso." Assim, a existência de superávit, por si só, não afasta a irregularidade, eis que é necessária autorização legislativa para que o valor excedente seja utilizado para compensar o déficit. (...)".	
EMENTA JURISPRUDENCIAL	**ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA**
"ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. SUPERÁVIT FINANCEIRO. CONTAS IRREGULARES MANTIDAS. PROVIMENTO NEGADO. 1. O valor do superávit financeiro do exercício anterior, não utilizado como fonte de recurso financeiro para abertura de créditos adicionais por meio de autorização legislativa, não pode compensar o déficit de execução orçamentária do exercício corrente, nem representa fator atenuante ou excludente da irregularidade caracterizada por esse déficit."	CONTEXTO FÁTICO: "déficit de execução orçamentária" QUESTÃO JURÍDICA: O superávit financeiro de exercício anterior, não utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais por meio de autorização legislativa, pode compensar déficit de execução orçamentária ou atenuar ou excluir tal fato irregular? ENTENDIMENTO: "não pode compensar o déficit de execução orçamentária do exercício corrente, nem representa fator atenuante ou excludente da irregularidade caracterizada por esse déficit" FUNDAMENTO: (não há)

<u>Exemplo 5:</u>

TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO

"(...) Constou, no relatório técnico de defesa, uma irregularidade de responsabilidade da contadora (subitem 9.6.1), relativa à classificação imprópria de despesas com aquisição de instrumentos musicais para as aulas de música de alunos da Escola Musical Nossa Senhora Aparecida, no valor de R$ 2.297,00, as quais foram classificadas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (CB02. Contabilidade Grave). Em sua defesa, a contadora admite a falha, sem maiores justificativas, informando, tão somente, que os instrumentos foram adquiridos pela Secretaria Municipal de Educação, visando atividades complementares à grade curricular. O apontamento foi mantido e o Ministério Público de Contas fez determinações. De fato, tais aquisições não figuram no elenco de despesas permitidas pelo art. 70, da Lei Federal 9.394/96, que trata das diretrizes básicas da educação nacional. A classificação correta das despesas é fator preponderante para a verificação do atendimento aos limites constitucionais e legais da educação e da saúde, por isso deve ser rigorosamente observada pela área contábil. Por outro lado, acolho o parecer do Ministério Público de Contas, ao entender que a falha não constituiu conduta dolosa da responsável, nem comprometeu os valores aplicados no ensino, e converto a irregularidade em recomendação.(...)".	CONTEXTO FÁTICO: Classificação imprópria de despesas com aquisição de instrumentos musicais como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. QUESTÃO JURÍDICA: As despesas com aquisição de instrumentos musicais, destinados a aulas de música que compõem atividades complementares da grade curricular, podem ser classificadas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino? ENTENDIMENTO: Não. FUNDAMENTO: Tais despesas não figuram no elenco de despesas permitidas pelo art. 70, da Lei Federal 9.394/96. HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)
EMENTA JURISPRUDENCIAL	**ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA**
"ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. DESPESAS IMPRÓPRIAS NA MANUTENÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. GASTOS COM AQUISIÇÃO DE INSTRUMENTOS MUSICAIS. CONTAS IRREGULARES. 1. Os gastos com aquisição de instrumentos musicais, destinados a aulas de música para composição de atividades complementares da grade curricular, não figuram no art. 70 da Lei Federal 9.394/96, por isso não devem ser	CONTEXTO FÁTICO: "Os gastos com aquisição de instrumentos musicais (...) classificados como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino" QUESTÃO JURÍDICA: Os gastos com aquisição de instrumentos musicais para aulas de música devem ser classificados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino? ENTENDIMENTO: "não devem ser classificados

classificados como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que o objetivo do dispêndio tenha sido a realização de atividades complementares da grade curricular de ensino.”	como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que o objetivo do dispêndio tenha sido a realização de atividades complementares da grade curricular de ensino" FUNDAMENTO: "não figuram no art. 70 da Lei Federal 9.394/96, por isso não devem ser classificados como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino."

Existem ainda votos nos quais não são possíveis a identificação de teses. Assim o quadro abaixo apresenta trechos de votos com ausência de tese:

<u>Exemplo 1:</u>

TRECHOS DO VOTO	OBSERVAÇÕES
"(...) 4.1. Verificou-se que no processo de despesa referente ao empenho nº xxx, (...) no valor de R$ xxx, tendo como objeto a aquisição de mudas para Jardim da Sede da Prefeitura, não fora atestado, evidenciando assim, pelo menos em tese, que o referido material não fora entregue à Prefeitura. Em sua defesa, o gestor repete os mesmos argumentos lançados para justificativa no apontamento 3.1, que fora sanado pela Equipe Técnica em sede de relatório de defesa. Pontua o gestor, em síntese, que a ausência de atesto não caracteriza a presente irregularidade, ou seja, de que o produto, pelo menos em tese, não fora entregue. A DICE3 sugere a manutenção da irregularidade, na medida em que, nos termos do artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, o atesto e/ou relatório são os únicos comprovantes que demonstram que o produto fora entregue ou o serviço fora prestado. No caso em tela, ante a natureza moderada da infração, entendo por bem converter o apontamento	1. Não há tese nos trechos do voto. 2. Para o contexto fático "ausência de atesto para comprovação de entrega de produto", não se constata questão jurídica ou técnica respondida pelo Relator por meio de entendimento e fundamento. 3. Não é razoável propor tese a partir da afirmação de que o atesto e o relatório são os únicos comprovantes que demonstram a entrega do produto ou o serviço prestado, tendo em vista que se trata de proposição da equipe técnica, não explorada pelo Relator, e que se enquadra em previsão legal. 4. A determinação para que a Administração realize conferência dos dados da DANFE com os da Nota Fiscal Eletrônica é uma questão acessória ao contexto fático, e que não foi explorada com fundamentos pelo Relator.

em determinação legal, para que o Departamento Financeiro do Município, antes do pagamento da despesa oriunda da DANFE, consulte junto ao Órgão Fiscal emissor do referido Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica se os dados existentes nesses documentos conferem com a Nota Fiscal Eletrônica, certificando assim no processo de despesa tal consulta. (...)".	

Exemplo 2:

TRECHOS DO VOTO	OBSERVAÇÕES
"(...) Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (Lei nº 14.133/2021). 2.9 – Não aplicação de multa à empresa contratada por atraso injustificado na execução do objeto do Contrato n° xxx. A defesa justifica o atraso nas obras às fortes chuvas na região, sendo que o município decretou situação de emergência em duas oportunidades. Assim, o convênio e o contrato tiveram os prazos aditivados, solicitando o afastamento da constatação. A equipe técnica afirma a improcedência das justificativas, uma vez que a obra estava paralisada desde a segunda medição e a empresa não se encontrava nos locais contemplados no objeto do contrato. A equipe técnica sustenta que a irregularidade deve ser mantida, pois não houve nenhum comunicado da Administração à empresa ou documento comprobatório de aplicação da sanção devido à inadimplência ou inexecução parcial por parte da contratada. O Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade, ante ao desleixo no acompanhamento da obra. Acompanho a equipe técnica e o Ministério Público de Contas, pois a equipe técnica desta Corte verificou que a obra encontrava-se	1. Não há tese defendida nos trechos do voto. 2. Em relação ao contexto fático "não aplicação de multa à empresa contratada por atraso injustificado na execução de objeto contratual, contrariando-se previsão legal que trata de aplicação de sanções administrativas em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato", não se constata questão jurídica ou técnica respondida pelo Relator por meio de entendimento e fundamento. 3. Ao postular seu posicionamento final, o Relator apenas ratifica posicionamentos da equipe técnica e do MPC, não acatando os argumentos da defesa, e concordando com a existência da irregularidade. Ou seja, apesar do Relator não deixar explícito, apenas aplica a norma legal ao contexto fático, sem explanar uma tese que possa se tornar uma regra geral de conduta, seja por meio de um entendimento inovador ou por uma interpretação ampliativa da norma jurídica.

praticamente abandonada, não havia sequer a presença de funcionários da contratada no momento da visita da equipe de inspeção, não podendo prosperar o argumento apresentado pela defesa da situação de calamidade vivida no município para justificar a paralisação da obra e o aditamento do prazo do contrato. (...)".	

2.4 Classificação das ementas

2.4.1 Ementa Simples

A ementa simples é constituída apenas pelo cabeçalho, devendo ser utilizada nos casos repetidos e de menor complexidade, em que não for identificada tese jurídica e/ou técnica para ser representada no corpo da ementa, conforme exemplo abaixo:

> "EMENTA: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. REGULARIZAÇÃO. ACATAMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA. REESTIMATIVA DO ÍNDICE DE DESPESA DE PESSOAL. ENQUADRAMENTO AO LIMITE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. "

2.4.2 Ementa Composta

A ementa composta consigna cabeçalho e dispositivo, em razão da existência de teses jurídicas e/ou técnicas, conforme exemplo abaixo:

> "EMENTA: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. IMPLANTAÇÃO E

> FUNCIONAMENTO INADEQUADOS, AUSÊNCIA DE ALIMENTAÇÃO SIMULTÂNEA DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.
> 1. Os Municípios com menos de 10.000 habitantes não estão dispensados de disponibilizar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso ao público, conforme esclarece o artigo 2º, § 2º, inciso II, e artigos 6º e 7º, todos do Decreto Federal nº 7.185/2010, que regulamentou a Lei da Transparência.
> 2. A transparência coaduna com o princípio democrático, vez que possibilita a obtenção pela sociedade das informações que sejam de seu interesse e deve ser vista como o principal mecanismo de controle social."

2.5 Funções da ementa jurisprudencial

A função essencial da ementa jurisprudencial reside em servir de apoio à pesquisa, ou seja, atuar como produto documentário facilitador do processo de recuperação da informação.

Dessa concepção funcional decorre um aspecto fundamental: a ementa não é parte, mas sim um documento contíguo ao voto condutor da decisão. Assim, como a ementa é um resumo, constitui-se em um produto documentário, ou seja, um novo documento gerado a partir do documento original, e sua publicação, juntamente com o Acórdão, Resolução e Parecer Prévio, visa facilitar o processo de pesquisa.

Outra função que pode ser atribuída à ementa é a pedagógica. Nesse particular, o dispositivo propõe-se a trazer uma regra genérica de conduta sobre uma questão em que o Direito ou outras áreas técnicas oferecem lacuna.

2.6 Requisitos de qualidade da ementa jurisprudencial

A ementa jurisprudencial, principalmente por meio de seu dispositivo, revela o resumo da tese principal esposada no voto condutor da decisão, com o intuito de informar uma regra genérica de conduta, e, por isso, deve atender a requisitos de qualidade para alcançar os seus principais atributos que são a síntese, a independência e o caráter informativo.

Pelo requisito de fidelidade, exige-se que o dispositivo da ementa demonstre correspondência com o raciocínio lógico utilizado na decisão e com o que foi efetivamente decidido, não se admitindo termos ou expressões de caráter meramente subjetivos ou informações genéricas que são compreendidas apenas após a leitura complementar do inteiro teor do voto condutor, nem a apresentação de conteúdo diferente, ampliativo ou inovador em relação ao da decisão representada.

Quanto à clareza, o dispositivo da ementa deve possuir sentido único, sendo escrito de forma a permitir seu perfeito entendimento, evitando-se obscuridades e ambiguidades que possam gerar interpretações diferentes ou vocabulário rebuscado que limite a compreensão.

A concisão é requisito de qualidade que decorre da fidelidade, propiciando uma ementa que permite a compreensão do conteúdo básico do que foi fundamentado no voto condutor da decisão, sendo-lhe uma ponte informacional de leitura rápida e fluente.

Assim, a concisão da ementa é revelada pela utilidade e essencialidade de todas as suas palavras, devendo-se eliminar os termos de cunho meramente retórico, as redundâncias, os subjetivismos, as exemplificações, as adjetivações, os excessos de explicações, as expressões indefinidas, bem como referências aos trâmites processuais, partes e outros elementos que não representem o posicionamento generalizável expresso no voto condutor da decisão.

A partir do requisito da afirmação, a ementa ao estabelecer uma regra geral de conduta deve ser direta, não sendo adequado o uso de duplas negações (querendo significar afirmações). Assim, ao invés do termo "não é ilegal" utiliza-se "é legal", no lugar de "não deixa de atender os requisitos" recomenda-se "atende aos requisitos", etc.

O dispositivo da ementa deve atender à proposição, de forma que deve ser redigido em forma de comando, representando o entendimento postulado no voto condutor sobre determinada questão jurídica ou técnica aplicável ao contexto fático generalizável, não se confundindo com a mera transcrição de dispositivo normativo.

Com o requisito de completude, o dispositivo da ementa deve expressar um sentido completo, contendo sujeito, verbo, complementos e adjuntos, devendo-se evitar adjetivos com função de verbo, uma vez que nesse caso a ação principal (o entendimento) fica oculta em um qualificativo.

A precisão exige que as palavras postas na ementa jurisprudencial possuam um sentido exato e objetivo, de forma que seja evitada a utilização de termos em sentido figurado, arcaísmos e neologismos.

Os termos técnicos devem ser utilizados apenas quando insubstituíveis e sempre que a exatidão do enunciado exigir e não for recomendável o uso de sinônimos. Por outro lado, sugere-se o uso mais adequado para alguns vocábulos técnicos, como nos exemplos a seguir:

- Constituição Federal, ao invés de *Lei Maior* ou *Carta Magna*;
- sentença/decisão recorrida, ao invés de *vergastada*, *fustigada* ou *hostilizada*;
- revel, ao invés de *silente*;
- Supremo Tribunal Federal, ao invés de *Pretório Excelso* ou *Suprema Corte*;
- acréscimo, ao invés de *plus*;

• sentença, ao invés de *decisum*.

A correção da ementa estabelece que tanto seu dispositivo quanto seu cabeçalho devem estar de acordo com as regras gramaticais da língua portuguesa, dispondo com especial cuidado de aspectos como concordância verbal, concordância nominal, regência verbal e uso indiscriminado de estrangeirismos.

A partir da coerência, o dispositivo da ementa deve possuir lógica, nexo, bem como coesão e harmonia entre as partes, de modo a evitar contradições e incongruências.

O requisito de independência estabelece que o dispositivo deve ser uma proposição inteligível por si só, sem necessidade de leitura do cabeçalho ou do inteiro teor da decisão para a compreensão do conteúdo da tese jurídica e/ou técnica veiculada pela ementa.

Com a condensação, a ementa jurisprudencial deve ser fruto de um processo de análise prévia visando à condensação da tese identificada, utilizando-se de elementos específicos (contexto fático, questão jurídica ou técnica, entendimento e fundamento), selecionando-se os aspectos mais importantes, de forma a elaborar um texto resumido que represente um novo documento com começo, meio e fim, e não uma mera transcrição de trechos do voto condutor da decisão.

Por meio da seletividade, a ementa, como instrumento e fonte para a pesquisa, deve evidenciar as principais teses jurídicas e/ou técnicas da decisão representada.

3.1 Conclusão

Importante reafirmar que, diante da valorização recente da jurisprudência na cultura jurídica nacional, os padrões aqui propostos têm como finalidade maior a implementação de uma condensação documentária rápida e precisa, de forma a propiciar aos usuários uma pesquisa eficiente de julgados que traduzam qualitativamente as teses jurídicas e/ou técnicas firmadas pelo Tribunal de Contas.

A qualidade da análise e do tratamento das decisões colegiadas, identificando-se nelas as teses defendidas, resumidas em ementas jurisprudenciais, é fundamental para a composição de precedentes, que, além de beneficiar os usuários externos e internos, possibilita ao próprio Tribunal a uniformização de sua jurisprudência, tanto diante das divergências encontradas quanto das convergências pacíficas estabelecidas.

Assim, a aplicação de padrões técnicos e metodológicos para elaboração de ementas jurisprudenciais, que evidenciem o resumo das teses defendidas pelo Tribunal de Contas em seus julgados, busca aprimorar essa qualidade.

Em suma, a ementa jurisprudencial surge da necessidade de se traduzir o raciocínio desenvolvido na tese por meio de um documento autônomo, que se utilize de uma linguagem mais concisa. Como uma espécie de resumo jurisprudencial, é instrumento que se propõe a permitir ao leitor a identificação do fato ocorrido, da questão jurídica ou técnica respondida, do entendimento adotado pelo Relator e aprovado pelo colegiado do Tribunal e do fundamento ou razões adotadas para embasar tal entendimento.

Propôs-se, então, a padronização da ementa jurisprudencial a partir de categorias específicas localizadas no voto condutor da decisão, tendo como base metodologia atualmente aceita no meio doutrinário e adotada por tribunais referenciais (TCU, STJ, etc).

Por fim, se as atuais palavras de ordem voltadas às Cortes de Contas são celeridade, precisão, eficiência e transparência, fica demonstrado que a ementa jurisprudencial é traduzida no âmbito da condensação documentária como um valioso instrumento de representação temática, com funções essenciais de dar apoio à pesquisa, como produto documentário facilitador do processo de recuperação da informação, e de servir como apoio pedagógico, ao propor uma regra genérica de conduta passível de ser aplicada em situações similares, preenchendo lacunas do Direito e áreas técnicas da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

CAMPESTRINI, Hildebrando. **Como redigir ementas**. São Paulo: Saraiva, 1994.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. **Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos**. Série Monografias do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, vol. 9. Brasília: 2004.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa n° 32/2016**. Aprova Padrões Técnicos e Metodológicos para elaboração de ementas jurisprudenciais no âmbito dos Gabinetes de Conselheiro e de Conselheiro Substituto. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=6>

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Resolução Normativa nº 002/2002, de 04 de dezembro de 2002**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Disponível em <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php#>.

NETTO, Guilherme Barbosa; CUNHA, Cleber Araújo. **Ementas e informativos nos Tribunais de Contas: instrumentos de divulgação do pensamento das Cortes para uma aproximação com a sociedade**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

PIMENTEL, Kalyani Muniz Coutinho. **Identificação de teses jurídicas em acórdãos e sua disponibilização em bases de jurisprudência: critérios para elaboração de resumos jurisprudenciais**. SUI JURIS – Brasília: 2013.