

## CONSULTORIA TÉCNICA



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**Consultoria Técnica**

---

---

**PADRÕES TÉCNICOS E METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DE EMENTA  
JURISPRUDENCIAL**

---

---

**1<sup>a</sup> EDIÇÃO**  
**2016**

# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

## IDENTIDADE INSTITUCIONAL

### **Negócio**

Controle da gestão dos recursos públicos.

### **Missão**

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

### **Visão**

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

### **Valores**

- 1. Justiça:** pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, imparcialidade e imparcialidade.
- 2. Qualidade:** atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.
- 3. Profissionalismo:** atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.
- 4. Transparência:** disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.
- 5. Consciência Cidadã:** estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

**Gestão:** 2016 – 2017

# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

## CONSELHEIROS

### **Presidente:**

Antônio Joaquim M. Rodrigues Neto

### **Vice-Presidente:**

Valter Albano da Silva

### **Corregedor Geral:**

José Carlos Novelli

### **Ouvidor-Geral:**

Waldir Júlio Teis

Domingos Neto

Sérgio Ricardo de Almeida

## CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Luiz Henrique Lima

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Isaías Lopes da Cunha

João Batista de Camargo Júnior

Jaqueleine Jacobsen Marques

Moisés Maciel

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **Procurador Geral:**

Gustavo Coelho Deschamps

### **Procurador Geral Substituto:**

William de Almeida Brito Júnior

### **Procuradores:**

Alisson Carvalho de Alencar

Getúlio Velasco Moreira Filho

**Gestão:** 2016 – 2017

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**Consultoria Técnica**

---

---

**PADRÕES TÉCNICOS E METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DE EMENTA  
JURISPRUDENCIAL**

---

---

**Supervisão**

Bruno Anselmo Bandeira  
Secretário Geral de Controle Externo

**Coordenação e Revisão**

Edicarlos Lima Silva  
Secretário Chefe da Consultoria Técnica

**Elaboração**

Natel Laudo da Silva  
Auditor Público Externo

**Validação**

Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1. CONCEITOS E REFERENCIAIS PRELIMINARES</b> .....	8
<b>1.1. Conceito de jurisprudência</b> .....	8
<b>1.2. Deliberações utilizadas para análise e elaboração de ementas jurisprudenciais</b> .....	8
<b>1.3. Definição de “tese técnica e/ou jurídica”</b> .....	9
<b>1.4. Critérios para seleção de teses técnicas e/ou jurídicas no voto condutor da decisão colegiada</b> .....	11
<b>1.5. Procedimentos decorrentes da alteração da tese resumida na ementa jurisprudencial</b> .....	12
<b>2. EMENTA JURISPRUDENCIAL</b> .....	12
<b>2.1. Conceito</b> .....	12
<b>2.2. Composição</b> .....	13
<b>2.2.1. Cabeçalho</b> .....	13
<b>2.2.2. Dispositivo</b> .....	15
<b>2.2.2.1. Elementos (categorias) constitutivos do dispositivo da ementa jurisprudencial</b> .....	17
<b>2.3. Classificação das ementas jurisprudenciais</b> .....	18
<b>2.4. Funções da ementa jurisprudencial</b> .....	20
<b>2.5. Requisitos de qualidade da ementa jurisprudencial</b> .....	20
<b>3. IDENTIFICAÇÃO DA TESE E ELABORAÇÃO DA EMENTA JURISPRUDENCIAL</b> .....	23
<b>CONCLUSÃO</b> .....	30
<b>REFERÊNCIAS, OBRAS E SITES CONSULTADOS</b> .....	31

## INTRODUÇÃO

A cultura jurídica nacional tem caminhado no sentido de focar a valorização dos precedentes na prática jurisdicional, e por isso, tem-se dado considerável importância à pesquisa da jurisprudência para localização dos precedentes que firmam as teses deliberadas pelos tribunais.

Nesse particular, no âmbito do atual ordenamento jurídico pátrio, a jurisprudência e a força do precedente jurisprudencial ganham relevo não apenas no aspecto estritamente judicial quanto à sua natureza como fonte do Direito, mas também produzem uma valorização da prática da pesquisa jurídica, tornando fundamental a sistematização e a divulgação das teses firmadas pelos tribunais em suas decisões e votos a fim de que o precedente ganhe evidência e possa ser referido (PIMENTEL, 2013, p. 3).

Isso justifica a relevante necessidade de se aplicar padrões técnicos e metodológicos na elaboração de ementas jurisprudenciais que evidenciem o resumo das teses prevalentes nos julgados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

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. Em suma, a ementa, como resumo jurisprudencial, propõe-se a permitir ao leitor a identificação do contexto fático ou fato ocorrido, da questão técnica ou jurídica a ser respondida, do entendimento ou posicionamento adotado pelo relator e aprovado pelo colegiado do Tribunal e do fundamento ou razões adotadas para embasar tal entendimento.

O presente material, com aplicação prática no âmbito dos Gabinetes de Conselheiro e de Conselheiro Substituto, propõe-se a, além de traçar conceitos fundamentais, estabelecer *padrões técnicos e metodológicos*<sup>1</sup> para a representação documentária resumida de teses técnicas e/ou jurídicas por meio de ementas jurisprudenciais.

Constitui instituto fomentador deste material a Resolução Normativa 14/2015 – TP, que dispõe sobre as diretrizes e atribuições para elaboração e divulgação das ementas jurisprudenciais das decisões colegiadas no âmbito do TCE-MT.

Por fim, frisa-se que a apresentação de exemplos práticos buscados em decisões do Tribunal de Contas, para se demonstrar a identificação e a representação de teses por meio de ementas jurisprudenciais, objetiva a aplicação direcionada dos conceitos e dos padrões aqui propostos.

---

<sup>1</sup> Padrões que proporcionarão subsídio à elaboração de ementas jurisprudenciais, caracterizados por modelos ou paradigmas estabelecidos em conceitos, estudo das ementas, elementos metodológicos para identificação e resumos de teses e exemplos práticos para aplicação desses conceitos e elementos.

## **1. CONCEITOS E REFERENCIAIS PRELIMINARES**

### **1.1. Conceito de jurisprudência**

Para efeito de elaboração de ementas jurisprudenciais e da sua respectiva sistematização no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso, o conceito de jurisprudência adotado é mais abrangente, ou seja, em sentidos *lato* e *stricto*, englobando, pois, tanto os julgados que revelem tendência reiterada, como o conjunto total de decisões colegiadas, incluídas as teses contraditórias entre si.

Assim, pode-se definir a jurisprudência do TCE-MT como o conjunto de decisões colegiadas assentadas pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, resultantes da aplicação ou da interpretação de normas, em situações que evidenciem: casos concretos; questionamentos propostos em tese por meio de consultas; ou incidentes processuais (incidente de constitucionalidade, prejulgado, súmula e uniformização de jurisprudência).

### **1.2. Deliberações utilizadas para análise e elaboração de ementas jurisprudenciais**

Conforme estabelecido na Resolução Normativa 14/2015 – TP, somente as decisões colegiadas do Tribunal de Contas são objeto de análise para a respectiva elaboração de ementas jurisprudenciais que evidenciem o resumo das teses adotadas, excluindo-se, por óbvio, as decisões singulares.

As decisões jurisprudenciais colegiadas incluem aquelas exaradas na forma de acórdãos, pareceres prévios, resoluções de consulta, súmulas e prejulgados.

Nas deliberações colegiadas postuladas nos acórdãos e pareceres prévios, que materializam a análise do caso concreto, a possibilidade de proposta de ementa jurisprudencial deve ter origem no gabinete de Conselheiro relator ou revisor, ao qual compete, também, a alteração da proposta para adequá-la ao entendimento adotado em decisão definitiva pelo Colegiado.

Diferentemente, nas decisões prolatadas em resoluções de consulta, súmulas e prejulgados, o respectivo resumo jurisprudencial (ementa ou enunciado) aprovado pelo Tribunal Pleno tem origem diferenciada, como descrito a seguir.

No caso da ementa de decisão em consulta, a proposição inicial ocorre na conclusão de parecer técnico emitido pela Consultoria Técnica, podendo passar ou não por alterações por ocasião da emissão do voto do relator ou revisor e/ou da discussão e validação pelo Tribunal Pleno.

Por sua vez, o enunciado proposto em súmula ou prejulgado, apesar de ser levado ao Tribunal Pleno pela relatoria de um Conselheiro, tem origem peculiar. Enquanto a inscrição de

súmula pode ser requerida por Conselheiro, Procurador de Contas, Auditor Substituto de Conselheiro ou pelo titular da Consultoria Técnica ao Presidente do Tribunal de Contas, o prejulgado, decorrente do pronunciamento do Tribunal Pleno sobre a interpretação de norma jurídica, ato ou procedimento da Administração Pública, por iniciativa do Presidente do Tribunal, tem origem no requerimento de Conselheiro ou do Procurador Geral de Contas.

Apesar da origem peculiar, as ementas de consulta e os enunciados de súmula ou de prejulgado propostos, depois de apreciados em voto do Conselheiro designado para relatar o respectivo processo, devem ser registrados pelo gabinete como “Proposta de Ementa Jurisprudencial” no sistema Control-P, mesmo com proposição não alterada e apenas ratificada pelo relator.

Tendo em vista tal peculiaridade na origem das ementas de consulta e dos enunciados de súmula e prejulgado, os padrões metodológicos e técnicos delineados neste material destinam-se às decisões colegiadas referentes a casos concretos, ou seja, àquelas aprovadas por meio de acórdão ou parecer prévio.

### **1.3. Definição de “tese técnica e/ou jurídica”**

A nomenclatura “tese técnica e/ou jurídica”, 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 técnica e jurídica, 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, qual seja, a Lei nº 4.320/1964. 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 (LC nº 101/2000). Em outro caso, os diferentes entendimentos técnicos propostos na área ambiental têm notório alicerce no Direito Ambiental, que

detém vasta legislação sobre a temática.

Referenciam-se abaixo alguns exemplos práticos de teses técnicas e/ou jurídicas, 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 obstante, 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).*

---

#### **Exemplo 2:**

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 do artigo 35 c/c o artigo 60, da Lei nº 4.320/1964.

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

---

#### **Exemplo 3:**

1) 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.

2) 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 do 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 4:**

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 5:**

1) A Administração Pública pode realizar mais de um procedimento licitatório e mais de um contrato para mesma obra, com vistas à obtenção das propostas mais vantajosas, conforme dispõe a Lei nº 8.666/1993, nos parágrafos 1º e 2º do artigo 23, preservando, portanto, a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

2) O sistema Geo-Obras possibilita os lançamentos de cada uma das etapas do processo licitatório, devendo ser lançado, para cada parcela, o edital, o contrato e as informações referentes à situação das obras e serviços de engenharia – início, medições, paralisações, reinícios e recebimentos, nos termos do artigo 3º da Resolução Normativa nº 006/2008 TCE-MT.

*(Tese jurídica no item 1, em que se defende entendimento jurídico com base em dispositivos da Lei de Licitações, e tese técnica no item 2, disposta pela referência a sistema de informática que permite o registro de etapas procedimentais de licitações).*

### **Exemplo 6:**

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).*

Por fim, de forma geral, a nomenclatura "tese técnica e/ou jurídica" sintetiza o entendimento fundamentado pelo relator em processo específico do Controle Externo, sobre tema próprio da Administração Pública, quando da análise de um contexto fático ou ponto de auditoria, defendido por meio de argumento técnico e/ou jurídico, plausível e suficiente, com base em legislação, doutrina e/ou jurisprudência vigentes.

#### **1.4. Critérios para seleção de teses técnicas e/ou jurídicas no voto condutor da decisão colegiada**

De início, importante ressaltar que os critérios aqui delineados não devem ser aplicados na proposição de ementa de resolução de consulta ou de enunciado de súmula ou prejulgado, tendo em vista que nesses casos não há identificação ou seleção de teses pelo Gabinete, mas, em regra, apreciação de tese já proposta e fundamentação complementar, o que resultará em ratificação ou alteração dessa tese que se encontra resumida na ementa ou enunciado.

São três os 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*<sup>2</sup>, 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 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 sumulados e 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.

## **1.5. Procedimentos decorrentes da alteração da tese resumida na ementa jurisprudencial**

O entendimento defendido na tese proposta em voto do relator, que é traduzida resumidamente em ementa jurisprudencial, é passível de questionamentos tanto em discussão travada em sessão plenária quanto em voto revisor.

Caso se aprove um entendimento diferente daquele prolatado inicialmente pelo relator, a ementa jurisprudencial proposta deve ser alterada pelo revisor, na situação em que a nova tese decorra de voto vista, e pelo relator, se a alteração seja proposta em debate plenário.

A verificação da compatibilidade do conteúdo da proposta de ementa jurisprudencial com a ementa aprovada pelo Plenário compete à Secretaria Geral do Tribunal Pleno.

## **2. EMENTA JURISPRUDENCIAL**

### **2.1. Conceito**

Ementa jurisprudencial é uma espécie de resumo que consiste num breve enunciado da tese técnica e/ou jurídica defendida pelo relator por meio de fundamento e entendimento postados no seu voto, expressando um dispositivo ou regra geral de conduta, complementado por um cabeçalho composto por palavras-chave que fazem referência à tese.

---

2 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 contexto 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 secretaria municipal, tendo em vista que o cargo possui natureza política e não administrativa*.

A ementa, composta no seu dispositivo por categorias ou elementos específicos (contexto fático, questão técnica ou jurídica, 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.

Se não houver no voto condutor da decisão uma ou mais teses que possam ser representadas por uma regra geral de conduta, não há que se falar em construção de ementas jurisprudenciais.

## 2.2. Composição

Divide-se a ementa jurisprudencial em duas partes, um **cabeçalho** e um **dispositivo**, as quais são identificadas no exemplo abaixo.

**Llicitação. Adesão à ata de registro de preços. Emissão de parecer jurídico.**  **Cabeçalho**

A Administração deve adotar a emissão de parecer jurídico também nos processos de adesão à ata de registro de preços, tendo em vista a necessidade de exame prévio e aprovação do procedimento pela área jurídica, conforme exige o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.  **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 técnica e/ou jurídica resumida no dispositivo.

Como regra sintática para a disposição dessas palavras e/ou expressões (ordem de citação do cabeçalho), deve-se adotar uma ordem decrescente, trazendo-se informações do nível geral para o mais específico. Exemplo dessa ordem pode ser traduzida na disposição “**Llicitação. Habilitação. Qualificação técnica. Alvará**”, em que, “Llicitação” representa a área temática, “Habilitação” uma espécie de subárea, “Qualificação técnica” um tema mais específico dentro do conceito de fase de habilitação e “Alvará” representando um item exigido dentro da qualificação técnica.

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, negritadas, em caixa baixa e sem itálicos (salvo em palavras que sejam exigidos, como aquelas usadas em latim pelo Direito);
- 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 palavras ou expressões que indicam a decisão, como “recurso provido”, “impossibilidade”, “denúncia procedente”, etc.

Deve-se adotar, para escrita da primeira palavra do cabeçalho, um padrão mínimo estabelecido por meio de uma árvore temática. Como no exemplo referenciado anteriormente, o termo "Licitação" equivale a uma área dessa árvore, que tem predisposição a abarcar diferentes subáreas e temas tratados em caso concreto.

Como subsídio mínimo para o estabelecimento padronizado de áreas temáticas, que representem a primeira palavra do cabeçalho, sugere-se as seguintes nomenclaturas:

---

*Agente Político – Assistência Social – Câmara Municipal – Consórcios Públicos – Contabilidade – Contrato – Controle Interno – Controle Social – Convênio e Instrumentos Congêneres – Despesa – Dívida Ativa – Educação – Fundo Especial – Licitação – Orçamento – Patrimônio – Pessoal – Planejamento – Prestação de Contas – Previdência – Processual – Receita – Responsabilidade – Saúde – Transparência – Tributação*

---

Apesar desse elenco de áreas ser amplo, nada impede que uma nova área temática seja utilizada para abarcar uma possível tese inovadora identificada.

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

EMENTA JURISPRUDENCIAL	OBSERVAÇÕES
<b>Pessoal. Licença-prêmio.</b> As formas de concessão da licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstos em lei do ente concedor.	Cabeçalho muito curto e genérico, não traduzindo a tese posta no dispositivo, correndo-se o risco desse mesmo cabeçalho ocorrer em ementas em que a tese tenha outros aspectos. Sugere-se o seguinte cabeçalho:  <i>"Pessoal. Licença-prêmio. Concessão e conversão em pecúnia. Lei autorizativa."</i>
<b>Receita. Vinculação de receita de impostos. Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Vedaçao no art. 167, IV, CF/1988.</b> A vinculação de percentual de receita, oriunda de impostos, aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, encontra vedação no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal.	Cabeçalho desnecessariamente extenso. Sugere-se:  <i>"Receita. Vinculação de impostos. Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente."</i>
<b>Tributação. Licença-prêmio não gozada convertida em pecúnia. Não sujeição ao Imposto de Renda.</b> O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença prêmio, em razão do não gozo por necessidade da Administração, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula 136 do STJ.	Cabeçalho com expressões desnecessárias e que antecipam o entendimento posto no dispositivo da tese. Sugere-se:  <i>"Tributação. Imposto de Renda. Licença-prêmio convertida em pecúnia."</i>
<b>Fiscal de contrato. Contrato. Designação.</b> A obrigatoriedade da designação de um representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução de contrato administrativo ou de instrumento congênero decorre da lei (art. 67, Lei nº	Cabeçalho que não atende a ordem de citação decrescente, tendo em vista que a área "Contrato" é mais ampla que o assunto "Fiscal de contrato". Sugere-se:  <i>"Contrato. Fiscal de contrato. Designação."</i>

8.666/93) e independe de previsão no edital convocatório do certame ou no instrumento contratual.

## 2.2.2. Dispositivo

O **dispositivo** é o texto que se apresenta logo abaixo do cabeçalho, representando a parte essencial da ementa jurisprudencial. Em termos de conteúdo, 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. Além disso, é desenvolvido por meio de um enunciado que representa uma regra genérica de conduta, aplicável a outras situações similares.

Dessa forma, quando o pesquisador tem interesse em saber o posicionamento do Tribunal acerca de determinada questão técnica ou jurídica, 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 técnica ou jurídica, 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.*

Oportuno afirmar que o resumo que apresenta elementos concretos e fáticos da decisão colegiada seria melhor denominado de *ementa processual* ao invés de *ementa jurisprudencial*. Seguem exemplos de ementas processuais adotadas em situações concretas pelo Tribunal de Contas.

### **Exemplo 1**

***Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE COLÍDER. DENÚNCIA ACERCA DE IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE DESPESAS NÃO PERMITIDAS POR LEI COM RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. IMPROCEDENTE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.***

### **Exemplo 2**

***Ementa: MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NA NOMEAÇÃO DE CANDIDATA APROVADA NO CONCURSO PÚBLICO Nº 01/2011. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS EM RAZÃO DA PERDA DE OBJETO. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.***

### **Exemplo 3**

***Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE APIACÁS. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTA. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS.***

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 sub-teses com relação explícita e direta entre si. Assim, os itens de um mesmo dispositivo não podem traduzir teses diferentes, sendo que, neste caso, deve-se separá-las em ementas jurisprudenciais autônomas.

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). Assim, é no dispositivo e não no cabeçalho que se registra a tese, representando, de fato, a ementa jurisprudencial *stricto sensu*.

#### **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 pelos Gabinetes, 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<sup>3</sup>, e a Teoria Tridimensional do Direito, de Miguel Reale<sup>4</sup>, sendo eles: **contexto fático** (ou fato), **questão técnica ou jurídica** (ou instituto jurídico), **entendimento e fundamento** (ou argumento).

3 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, conhecidas pela PMEST.

4 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.

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.

No âmbito do TCE-MT, tendo como base o teor conceitual proposto na Resolução Normativa nº 14/2015 – TP (art. 2º, § 2º), pode-se assim definir esses elementos:

**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 propiciou o posicionamento adotado pelo relator ou revisor em seu voto, ratificado em decisão do Tribunal;

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

**c) Entendimento:** é o posicionamento postulado no voto condutor da decisão acerca da questão técnica ou jurídica discutida;

**d) Fundamento:** representa as principais razões que sustentaram o entendimento adotado no voto condutor sobre determinada questão técnica ou jurídica.

No tópico 3, esses elementos serão retomados em um aspecto prático no âmbito da identificação de teses e na construção de ementas jurisprudenciais.

### **2.3. Classificação das ementas jurisprudenciais**

Em adoção de critério único para classificação das ementas jurisprudenciais, podem ser **simples, compostas ou topicalizadas** (NETTO, 2015).

A **simples** possui apenas um dispositivo, ou seja, uma única tese, ou um dispositivo formado por mais de um item que se relacionam. Exemplos:

---

#### **Exemplo 1**

***Processual. Agravo. Legitimidade recursal.***

*A parte que não interpôs recurso ordinário não é legítima para propor agravo contra a decisão que negou conhecimento a recurso ordinário postulado por terceiros.*

#### **Exemplo 2**

***Processual. Representação interna. Denúncia anônima.***

*1. A abertura de processo de representação interna com base exclusivamente em denúncia anônima não encontra amparo constitucional, tendo em vista a vedação ao anonimato prevista no inciso IV do art. 5º da CF/88.*

*2. A denúncia anônima pode servir como fonte de informação inicial para a realização de investigação preliminar pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas com o objetivo de averiguar a veracidade dos fatos denunciados.*

*3. É admissível a abertura de processo de representação interna proposta por unidade técnica do*

---

*Tribunal de Contas com base nos elementos de provas obtidos a partir de investigação preliminar da veracidade dos fatos noticiados por meio de denúncia anônima.*

---

A **composta** consigna mais de um dispositivo, em razão da existência de múltiplas teses jurídicas. No exemplo dado abaixo, percebe-se que cada item da parte dispositiva representa uma tese independente, e o cabeçalho consolida as três teses que são marcadas nas áreas temáticas "Despesa", "Licitação" e "Tributação", tornando a ementa mais densa e de difícil interpretação:

---

**DESPESA. Liquidação. Aquisição de medicamentos. Registro de Preços. Entrega de produto com marcas não indicadas no registro de preços. LICITAÇÃO. Publicidade. Termos de Adjudicação e de homologação. TRIBUTAÇÃO. Administração fazendária municipal. Atualização da Planta Genérica de Valores.**

1. *Na fase de liquidação das despesas com a aquisição de medicamentos, a Administração deve exigir do contratado a entrega dos produtos com a marca indicada no respectivo registro de preços, não sendo aceitável o recebimento de produtos com marcas diferentes, ainda que com “princípios ativos” iguais e tendo sido respeitados os preços e as quantidades pactuadas.*
  2. *Embora não exista um comando normativo expresso na Lei nº 8.666/93 que obrigue a Administração a publicar os Termos de Adjudicação e de Homologação das licitações, a publicação desses atos se faz necessária para fazer cumprir o princípio da publicidade insculpido no caput do art. 3º da Lei de Licitações.*
  3. *O Município deve atualizar periodicamente a Planta Genérica de Valores, em observância à Resolução Normativa nº 31/2012 do TCE-MT, sob pena de comprometer a real atualização da base tributária e a arrecadação dos tributos locais, contrariando, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal*
- 

A ementa **topicalizada** representa um extenso cabeçalho, não sendo considerada tecnicamente como ementa, assemelhando-se mais a um índice de palavras-chave, não sendo aconselhável como boa prática. Exemplo:

---

**ORDINÁRIA. OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM INDENIZATÓRIA. CONSUMIDOR POR EQUIPARAÇÃO. PARCELAS EFETIVAMENTE DESCONTADAS NO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DA DEMANDANTE, REFERENTE A CONTRATO DE MÚTUO CONSIGNADO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE AS PARTES. SENTENÇA DE PARCIAL. PROCEDÊNCIA. (...) (PIMENTEL, 2013).**

---

Como padrão definitivo, os Gabinetes devem adotar a classificação **simples** para proposta de ementa jurisprudencial. Em um processo em que forem identificadas mais de uma tese, deve-se dispor as ementas sequencialmente, como no exemplo a seguir (*Contas anuais de gestão, processo nº 1.487-7/2014, Acórdão nº 74/2015 – PC*):

---

**Controle interno. Segregação de funções. Recebimento do objeto. Atesto da execução da despesa.** A realização das atividades de recebimento de produtos e serviços e de atesto da execução da despesa pelo controlador interno contraria o princípio da segregação de funções, tendo em vista que o controlador interno deve realizar o controle posterior sobre essas atividades. A segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno, segundo o qual nenhum servidor deve controlar mais de uma das fases inerentes a uma operação de receita ou despesa, para possibilitar a realização de um controle cruzado.

---

---

**Despesa. Multas e juros decorrentes de atrasos no pagamento de despesas. Ressarcimento após apontamento em relatório de auditoria.**

*O ressarcimento ao erário de despesas ilegítimas com multas e juros suportadas diretamente pelo órgão público, decorrentes de atrasos no pagamento de obrigações legais e contratuais, promovido pela autoridade responsável mesmo após apontamento em relatório de auditoria do Tribunal de Contas, descaracteriza a irregularidade da despesa e afasta a aplicação de sanção pecuniária ao responsável pelos pagamentos em atraso.*

---

## **2.4. 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/parecer, 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.

## **2.5. 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 subjetivo ou informações genéricas que são compreendidas apenas após a leitura complementar do inteiro teor do voto condutor da decisão, do acórdão ou do parecer prévio, 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. Veja-se, por exemplo, o recomendável uso da afirmação em um dispositivo mais completo. O enunciado *“A existência de concubinato não exclui a possibilidade de vínculo empregatício quando este, além de vir aos autos por prova documental, ainda pode ser depreendido de confissão ficta imposta ao demandado”* pode ser melhor redigido com o texto *“Reconhece-se o vínculo empregatício quando da existência de concubinato, uma vez havendo prova documental nos autos e depreendido de confissão fica imposta ao demandado”* (GUIMARÃES, 2004).

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 técnica ou jurídica 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. Veja-se exemplo. O dispositivo *“Incabível, sob a égide do atual Código de Processo Civil, qualquer alteração da petição inicial após o ajuizamento da reclamatória (art. 294)”* fica mais completo ao se escrever *“Não é cabível qualquer alteração da petição inicial após o ajuizamento da reclamatória, conforme o art. 294 do CPC”* (GUIMARÃES, 2004).

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, entendendo-se que *“Direito é linguagem, que o aperfeiçoa na medida em que é precisa”* (CAMPESTRINI, 1994), sugere-se o uso mais adequado para alguns vocábulos técnicos, como nos

exemplos a seguir:

- reclamação trabalhista, ao invés de *apelo obreiro*;
- Constituição Federal, ao invés de *lei maior* ou *Carta Magna*;
- trabalhador, ao invés de *obreiro*;
- sentença/decisão recorrida, ao invés de *vergastada, fustigada* ou *hostilizada*;
- recurso, ao invés de *repulsa*;
- contrato de trabalho, ao invés de *pacto laboral*;
- revel, ao invés de *silente*;
- Supremo Tribunal Federal, ao invés de *Pretório Excelso* ou *Suprema Corte*;
- CLT, ao invés de *estatuto consolidado*;
- trabalho, ao invés de *labor*;
- 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, dispendo 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 técnica e/ou jurídica 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 técnicas e/ou jurídicas da decisão representada.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DA TESE E ELABORAÇÃO DA EMENTA JURISPRUDENCIAL

Adotando-se como referencial os elementos propostos na metodologia específica de Guimarães<sup>5</sup>, os quais foram ratificados pelo TCE-MT por meio da Resolução Normativa nº 14/2015 – TP, apresentam-se neste tópico exemplos de casos práticos, que referenciam matérias concretas da Administração Pública, apreciadas no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal.

O intuito é subsidiar a aplicação desses elementos (**contexto fático, questão técnica ou jurídica, entendimento e fundamento**), tanto no processo de identificação de teses no voto condutor da decisão colegiada, quanto na elaboração da respectiva ementa jurisprudencial.

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.

Dispondo de exemplos práticos, a Tabela 1, 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.

Importante ressaltar que, o **fundamento**, enquanto elemento motivador do **entendimento**, não é considerado imprescindível para o dispositivo de uma ementa, embora sua presença dê maior peso argumentativo ao mesmo (GUIMARÃES, 2004).

Frisa-se, também, a questão da ordem dos elementos metodológicos propostos na escrita do texto do dispositivo. No âmbito dos tribunais que produzem a ementa jurisprudencial, predomina a sequência Contexto fático/Entendimento/Questão jurídica, o que constitui um aspecto positivo, pois revela uma preocupação com a ordem direta do dispositivo (GUIMARÃES, 2004). Por outro lado, outras sequências podem ser utilizadas, desde que sejam atendidos os requisitos de qualidade anteriormente delineados.

Porém, recomenda-se não iniciar o dispositivo da ementa pelo **fundamento**, quando houver. Isso porque tal construção traz problemas para fins temáticos, uma vez que o fundamento traz argumentos motivadores para o entendimento que, por sua vez, traz um posicionamento sobre a aplicabilidade da questão jurídica ou técnica ao contexto fático.

Dessa forma, a troca dos elementos de forma indiscriminada pode apresentar problemas

<sup>5</sup> In: *Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos*, 2004.

quanto à objetividade, invertendo a ordem lógica do dispositivo.

**TABELA 1 – ELEMENTOS DA TESE E EMENTA JURISPRUDENCIAL**

<b>EXEMPLO 1</b>	
TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
<p>"(...)</p> <p>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. (...)</p> <p>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.</p> <p>(...)"</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: Discussão e aprovação de lei pelos vereadores que implanta verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar.</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: A discussão e aprovação dessa lei pelos vereadores caracteriza assunto de manifesto interesse particular?</p> <p>ENTENDIMENTO: Não, caracteriza assunto de interesse público.</p> <p>FUNDAMENTO: A discussão e aprovação dessa lei caracteriza assunto de interesse público porque está adstrito à função legislativa do ente federativo.</p> <p>HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)</p>
EMENTA JURISPRUDENCIAL	ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA
<p><b>Câmara Municipal. Processo legislativo. Lei que cria verba indenizatória.</b></p> <p>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.</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: "A discussão e aprovação de Lei, pelos vereadores, que crie ou implante verba indenizatória destinada ao exercício da atividade parlamentar"</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: A discussão e aprovação dessa lei caracteriza assunto de interesse particular?</p> <p>ENTENDIMENTO: "não caracteriza assunto de manifesto interesse particular; mas, sim, de interesse público"</p> <p>FUNDAMENTO: "interesse público, adstrito à função legislativa da Câmara Municipal"</p>
<b>EXEMPLO 2</b>	
TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
<p>"(...)</p> <p><b>4.1. Não há controle dos custos de manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos de forma individualizada. Item 3.10.1.</b></p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p><b>"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."</b></p> <p>(...)".</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: Ausência de controle de custos, de forma individualizada, de manutenção de veículos e com combustíveis e equipamentos.</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: O controle desses custos deve ser feito de forma individualizada?</p> <p>ENTENDIMENTO: Sim.</p> <p>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.</p> <p>HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)</p>
EMENTA JURISPRUDENCIAL	ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA
<p><b>Patrimônio. Controle de custos com veículos.</b></p> <p>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.</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: "O controle de custos com manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos"</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: Esse controle deve ser feito de forma individualizada?</p> <p>ENTENDIMENTO: "deve ser feito de forma individualizada"</p> <p>FUNDAMENTO: "sob pena de afronta ao artigo 94 da Lei nº</p>

	4.320/64"
<b>EXEMPLO 3</b>	
TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
<p>“(...) Cuida-se de irregularidade apontada pela equipe técnica em razão da <u>inérgia da gestão em adotar providências para realizar a cobrança da dívida ativa</u>, em que pese ser tais providências realizadas em sede administrativa ou na esfera judicial.</p> <p>Conforme consta dos autos, a equipe técnica afirma que durante todo o período analisado <u>não foram encontradas notificações que comprovassem a efetiva cobrança da dívida ativa</u>.</p> <p>Com efeito, a administração financeira e econômica não pode estar condicionada à sorte, pois exige, antes de tudo, o planejamento pautado nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.</p> <p>Quanto ao item de irregularidade sob análise, é de conhecimento geral que <u>constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, como também a cobrança da dívida ativa</u>. Ou seja, compete ao município adotar medidas efetivas para cobrança da dívida ativa.</p> <p>Portanto, é por demais de claro e de fácil constatação que o gestor não só deixou de implementar medidas que tinha o poder dever de fazê-lo, como também, praticou atos desgarrados da obediência aos princípios norteadores da administração pública, como a eficiência, transparência, legalidade, moralidade, economicidade, apartando-se das regras vigentes em nosso ordenamento jurídico. (...)”.</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: Inexistência de notificações para comprovação de efetiva cobrança da dívida ativa.</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: No âmbito da gestão fiscal, a inexistência de notificação dos contribuintes inscritos em dívida ativa configura omissão da gestão municipal?</p> <p>ENTENDIMENTO: Sim, configura omissão.</p> <p>FUNDAMENTO: Configura omissão, tendo em vista que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, mas também a cobrança da dívida ativa.</p> <p>HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)</p>
EMENTA JURISPRUDENCIAL	ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA
<p><b>Dívida Ativa. Cobrança. Notificação de contribuintes.</b></p> <p>1. A inexistência de notificação dos contribuintes inscritos em dívida ativa configura omissão da gestão em adotar providências para cobrança da dívida, descumprindo um dos requisitos essenciais da gestão fiscal responsável.</p> <p>2. No âmbito da responsabilidade da gestão fiscal quanto à obtenção de receitas pela Administração Pública, constituem requisitos essenciais não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, como também a adoção de medidas efetivas para cobrança da dívida ativa.</p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: "A inexistência de notificação dos contribuintes inscritos em dívida ativa"</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: A inexistência de notificação dos contribuintes inscritos em dívida ativa configura omissão da gestão em adotar providências para cobrança da dívida?</p> <p>ENTENDIMENTO: "configura omissão da gestão em adotar providências para cobrança da dívida"</p> <p>FUNDAMENTO: "Configura omissão, descumprindo um dos requisitos essenciais da gestão fiscal responsável"; "No âmbito da responsabilidade da gestão fiscal quanto à obtenção de receitas pela Administração Pública, constituem requisitos essenciais não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, como também a adoção de medidas efetivas para cobrança da dívida ativa "</p>
<b>EXEMPLO 4</b>	
TRECHOS DO VOTO	IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO
<p>“(...) Sobre a nomeação de cônjuge do prefeito para o exercício de Secretaria 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:</p> <p><i>“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de 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 reciprocas, viola a Constituição Federal” (STF, Súmula</i></p>	<p>CONTEXTO FÁTICO: Nomeação de cônjuge do prefeito para o cargo de secretária municipal.</p> <p>QUESTÃO JURÍDICA: Essa nomeação configura nepotismo?</p> <p>ENTENDIMENTO: Não.</p> <p>FUNDAMENTO: Não constitui nepotismo, uma vez que o cargo de secretária municipal tem natureza política e não administrativa, em sintonia com jurisprudência do STF.</p> <p>HÁ TESE? (sim, trata-se de uma tese jurídica)</p>

<p>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).          (...)".</p>	
<p><b>EMENTA JURISPRUDENCIAL</b></p> <p><b>Pessoal. Nepotismo. Nomeação de cônjuge do prefeito como secretária municipal.</b>          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.</p>	<p><b>ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA</b></p> <p>CONTEXTO FÁTICO: <i>"Nomeação de cônjuge do prefeito para assumir cargo de secretária municipal"</i>          QUESTÃO JURÍDICA: Essa nomeação configura nepotismo?          ENTENDIMENTO: <i>"Não configura nepotismo"</i>          FUNDAMENTO: <i>"tendo em vista que o cargo possui natureza política e não administrativa"</i></p>
<b>EXEMPLO 5</b>	
<p><b>TRECHOS DO VOTO</b></p> <p>"Com relação ao pagamento de Adicional de Insalubridade sem apoio em laudo técnico realizado por peritos das áreas específicas, verifica-se que a gratificação por risco de vida ou saúde não consiste em uma retribuição pela função desempenhada, mas sim, em um "plus" pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas para o servidor.</p> <p>Assim, conforme foi bem especificado no relatório técnico, os pagamentos de Adicionais de Insalubridade devem ser objeto de laudo realizado por peritos das áreas específicas, providência que deverá ser adotada pelo gestor, cessando o pagamento das verbas que estejam irregulares, sob pena de reincidência. (...)</p> <p>VOTO, ainda, com base no § 2º do art. 22 da LC 269/2007 pelas seguintes determinações:</p> <p>(...)</p> <p>f) abstenha de pagamento de Adicional de Insalubridade sem apoio em laudo técnico realizado por peritos das áreas específicas (item 11 – Sem Classificação); (...)".</p>	<p><b>IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO</b></p> <p>CONTEXTO FÁTICO: Pagamento de adicional de insalubridade sem apoio em laudo técnico realizado por peritos das áreas específicas.          QUESTÃO JURÍDICA: É possível a realização de pagamento de adicional de insalubridade sem a emissão de respectivo laudo técnico?          ENTENDIMENTO: Não, o pagamento deve ser objeto de laudo realizado por peritos das áreas específicas, cabendo cessar o pagamento das verbas irregulares.          FUNDAMENTO: O pagamento de adicional de insalubridade deve ter apoio em laudo técnico de perito, tendo em vista que se trata de uma gratificação que não consiste em uma retribuição pela função desempenhada, mas sim, em um <i>plus</i> pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas ao servidor.          HÁ TESE? <i>(sim, trata-se de uma tese jurídica)</i></p>
<p><b>EMENTA JURISPRUDENCIAL</b></p> <p><b>Pessoal. Direitos sociais. Adicional de insalubridade. Pagamento com base em laudo técnico.</b>          O pagamento de adicional de insalubridade a servidor público só pode ser realizado com base em laudo técnico emitido por peritos de áreas específicas, tendo em vista que tal adicional não consiste em uma retribuição pela função desempenhada, mas, sim, em um <i>plus</i> pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas para o servidor e comprovadas pela perícia.</p>	<p><b>ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA</b></p> <p>CONTEXTO FÁTICO: <i>"O pagamento de adicional de insalubridade a servidor público"</i>          QUESTÃO JURÍDICA: Esse pagamento deve ser realizado com base em laudo técnico?          ENTENDIMENTO: <i>"só pode ser realizado com base em laudo técnico emitido por peritos de áreas específicas"</i>          FUNDAMENTO: <i>"tendo em vista que tal adicional não consiste em uma retribuição pela função desempenhada, mas, sim, em um plus pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas para o servidor e comprovadas pela perícia."</i></p>
<b>EXEMPLO 6</b>	
<p><b>TRECHOS DO VOTO</b></p> <p>"(...) 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).</p> <p>(...) Concordo com a manutenção da irregularidade, pelos motivos a seguir expostos.</p> <p>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</p>	<p><b>IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO</b></p> <p>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: <i>(não há)</i>          HÁ TESE? <i>(sim, trata-se de uma tese técnica)</i></p>

<p>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.</p> <p>A economia orçamentária citada pela defesa, por outro lado, leva em consideração a despesa autorizada e a despesa empenhada ou realizada.</p> <p>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.</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>Esse argumento está baseado na Orientação Normativa nº 04/2012 do Comitê Técnico do TCE/MT, segundo a qual:</p> <p><i>"A existência de superávit financeiro não utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais não é fator atenuante ou excluente 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 descharacteriza a irregularidade, pois há necessidade de autorização legislativa para seu uso."</i></p> <p>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.</p> <p>(...)".</p>	
<p><b>EMENTA JURISPRUDENCIAL</b></p> <p><b>Contabilidade. Déficit de execução orçamentária. Superávit anterior.</b></p> <p>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 excluente da irregularidade caracterizada por esse déficit.</p>	<p><b>ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA</b></p> <p><b>CONTEXTO FÁTICO:</b> <i>"déficit de execução orçamentária"</i></p> <p><b>QUESTÃO JURÍDICA:</b> O superávit financeiro de exercício anterior, não utilizado coomo fonte para abertura de créditos adicionais por meio de autorização legislativa, pode compensar déficit de execução orçamentária ou atenuar ou excluir tal fato irregular?</p> <p><b>ENTENDIMENTO:</b> <i>"não pode compensar o déficit de execução orçamentária do exercício corrente, nem representa fator atenuante ou excluente da irregularidade caracterizada por esse déficit"</i></p> <p><b>FUNDAMENTO:</b> <i>(não há)</i></p>
<p><b>EXEMPLO 7</b></p> <p><b>TRECHOS DO VOTO</b></p> <p>“(...) Constou, no relatório técnico de defesa, uma irregularidade de responsabilidade da contadora (<b>subitem 9.6.1</b>), 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 <b>R\$ 2.297,00</b>, as quais foram classificadas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (<b>CB02. Contabilidade Grave</b>). 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</p>	<p><b>IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TESE NO VOTO</b></p> <p><b>CONTEXTO FÁTICO:</b> Classificação imprópria de despesas com aquisição de instrumentos musicais como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p><b>QUESTÃO JURÍDICA:</b> 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?</p> <p><b>ENTENDIMENTO:</b> Não.</p> <p><b>FUNDAMENTO:</b> Tais despesas não figuram no elenco de despesas permitidas pelo art. 70, da Lei Federal 9.394/96.</p>

<p>atividades complementares à grade curricular.</p> <p>A SECEX manteve o apontamento e o Ministério Público de Contas fez determinações.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>(...)”.</p>	<p>HÁ TESE? (<i>sim, trata-se de uma tese jurídica</i>)</p>
<p><b>EMENTA JURISPRUDENCIAL</b></p> <p><b>Educação. Limite. Manutenção e desenvolvimento do ensino. Gastos com aquisição de instrumentos musicais.</b></p> <p>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 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.</p>	<p><b>ELEMENTOS DA TESE NA EMENTA</b></p> <p><b>CONTEXTO FÁTICO:</b> <i>"Os gastos com aquisição de instrumentos musicais (...) classificados como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino"</i></p> <p><b>QUESTÃO JURÍDICA:</b> Os gastos com aquisição de instrumentos musicais para aulas de música devem ser classificados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino?</p> <p><b>ENTENDIMENTO:</b> <i>"não devem ser 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"</i></p> <p><b>FUNDAMENTO:</b> <i>"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"</i></p>

Na Tabela 2, são propostos alguns exemplos em que não há tese identificada no trecho selecionado no respectivo voto condutor da decisão.

**TABELA 2 – TRECHOS DE VOTO COM AUSÊNCIA DE TESE**

EXEMPLO 1	
TRECHOS DO VOTO	OBSERVAÇÕES
<p>“(...) O não encaminhamento de informações ao Tribunal de Contas por meio do Sistema APLIC e dentro dos prazos regulamentares é fato que compromete o controle externo simultâneo das contas anuais, principalmente quanto ao exame da legalidade dos atos de gestão, vez que essas informações constituem elementos da prestação de contas de gestão, na dicção do parágrafo único do art. 181 c/c §1º, do art. 146, da Resolução Normativa nº. 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), que os responsáveis, chefes dos Poderes Executivos municipais, Presidentes dos Poderes Legislativos municipais e os titulares dos órgãos da administração indireta dos municípios, por determinação constitucional, legal e regimental, estão obrigado a prestar.</p> <p>Com efeito, o dever de prestar contas e a jurisdição do Tribunal de Contas alcança qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos e que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, de acordo com o parágrafo único do art. 70 c/c art. 71, II, da Lei Fundamental.</p> <p>É nesse contexto que o art. 183 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno) determina que os “Presidentes Legislativos municipais, sem prejuízo do encaminhamento físico dos documentos, deverão transmitir eletronicamente as</p>	<p>1. Não há tese nos trechos do voto.</p> <p>2. Apesar de haver contexto fático, qual seja, <i>"o não encaminhamento de informações ao Tribunal de Contas por meio do Sistema APLIC e dentro dos prazos regulamentares"</i>, não há questão jurídica ou técnica respondida pelo relator por meio de entendimento e fundamento.</p> <p>3. A afirmativa <i>"o não encaminhamento de informações (...) compromete o controle externo simultâneo das contas anuais, principalmente quanto ao exame da legalidade das contas anuais, principalmente quanto ao exame da legalidade dos atos de gestão (...)"</i> não constitui uma tese, mas apenas um comentário acessório e conceitual, que tem como motivador uma previsão normativa do dever de prestar contas.</p>

informações exigidas pelos sistemas informatizados do TCE, nos prazos e forma determinados".	
--	--

#### EXEMPLO 2

TRECHOS DO VOTO	OBSERVAÇÕES
<p>"(...)</p> <p>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.</p> <p>Em sua defesa, o gestor repete os mesmo argumentos lançados para justificativa no apontamento 3.1, que fora sanado pela Equipe Técnica em sede de relatório de defesa.</p> <p>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.</p> <p>A Secex 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.</p> <p>No caso em tela, ante a natureza moderada da infração, entendo por bem converter o apontamento 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. (...)".</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não há tese nos trechos do voto.</li> <li>2. Para o contexto fático "<i>ausência de atesto para comprovação de entrega de produto</i>", não se constata questão jurídica ou técnica respondida pelo relator por meio de entendimento e fundamento.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

#### EXEMPLO 3

TRECHOS DO VOTO	OBSERVAÇÕES
<p>"(...)</p> <p><i>Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993).</i></p> <p>2.9 – <i>Não aplicação de multa à empresa contratada por atraso injustificado na execução do objeto do Contrato nº xxx.</i></p> <p>A defesa justifica o atraso nas obras às fortes chuvas na região, sendo que o município decretou situação de emergência em duas oportunidades.</p> <p>Assim, o convênio e o contrato tiveram os prazos aditivados, solicitando o afastamento da constatação.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>O Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade, ante ao desleixo no acompanhamento da obra.</p> <p>Acompanho a equipe técnica e o Ministério Público de Contas, pois a equipe técnica desta Corte verificou que a obra encontrava-se 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.</p> <p>(...)".</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não há tese defendida nos trechos do voto.</li> <li>2. Em relação ao contexto fático "<i>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</i>", não se constata questão jurídica ou técnica respondida pelo relator por meio de entendimento e fundamento.</li> <li>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.</li> </ol>

## 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 externo e interno, possibilita ao próprio Tribunal de Contas 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 técnica ou jurídica respondida, do entendimento adotado pelo relator e aprovado pelo colegiado do Tribunal e do fundamento ou razões adotadas para embasar tal entendimento.

Propõe-se, então, a elaboração 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).

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, OBRAS E SITES CONSULTADOS

BRASIL. ABNT. NBR 6028. *Informação e documentação – Resumo – Apresentação*. Disponível em [www.ufrgs.br/termisul/oa3/Norma\\_ABNT.pdf](http://www.ufrgs.br/termisul/oa3/Norma_ABNT.pdf).

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

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em [www.priberam.pt/dlpo/](http://www.priberam.pt/dlpo/).

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

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências*. Disponível em [www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=4](http://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=4).

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS. Resolução Normativa nº 14, de 2 de outubro de 2007. *Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas*. Disponível em [www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=10](http://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=10).

Moderno Dicionário de Português on line Michaelis. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br>.

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.