

Guia Orientativo

***“Informativo de Precedentes:
decisões plenárias em casos
concretos”***

Identidade organizacional

NEGÓCIO

Controle externo da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

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

VISÃO

Ser um novo paradigma de Tribunal de Contas, por meio de sua missão, contribuindo para que as gestões públicas estadual e municipal de Mato Grosso, sejam referência em administração pública em nosso país.

VALORES

- ✓ **Justiça:** Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.
- ✓ **Qualidade:** Atuar de forma ágil, tempestiva, com eficiência, eficácia e efetividade, baseada em padrões de excelência de controle e gestão.
 - ✓ **Liderança:** Atuar com base nos princípios e valores éticos, de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal, colaborativa e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.
- ✓ **Colaboratividade:** Estabelecer parcerias com organizações governamentais e/ou não governamentais para somar competências, capacidades e recursos em ações que possibilitem a implementação e/ou a consolidação de políticas públicas, conforme a nova Visão Estratégica estabelecida para o TCE/MT.
- ✓ **Transparência:** Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE/MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.
- ✓ **Responsabilidade:** Atuar fundamentado estritamente na ordem legal e jurídica vigente, embasado em práticas de boa governança e assumir suas responsabilidades de ordem fiscal, gerencial, programática e de transparência.
- ✓ **Inovação:** Estar permanentemente aberto para a adoção de medidas criativas e originais, utilizando os recursos humanos e tecnológicos disponíveis, no aprimoramento dos processos, programas, projetos, sistemas e serviços.
- ✓ **Iniciativa:** Protagonizar a busca de soluções para as grandes questões públicas por meio de atitudes assertivas e propositivas.
- ✓ **Diversidade:** Buscar permanentemente a compreensão das diferenças e antagonismos na sociedade para propor soluções convergentes, inclusivas e capazes de contribuir no avanço do processo civilizatório.
- ✓ **Excelência:** Pautar-se pela busca permanente da excelência corporativa, mantendo-se como referência nas ações de controle e como organização essencial para o setor público.

Corpo deliberativo

Conselheiro Sérgio Ricardo (Presidente)

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf (Vice-Presidente)

Conselheiro José Carlos Novelli (Corregedor-Geral)

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes (Ouvidor-Geral)

Conselheiro Waldir Júlio Teis (Supervisor da Escola Superior de Contas)

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Gonçalo Domingos Neto

Procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

EXPEDIENTE

Supervisão de conteúdo

Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur

Produção de conteúdo

Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur

Coordenação

Lisandra Ishizuka Hardy Barros

Secretária de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur

Elaboração

Natel Laudo da Silva

Auditor Público Externo

(Núcleo de Jurisprudência)



Localização:

Cons. Benjamin Duarte Monteiro, N° 01, Ed. Marechal Rondon
Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT CEP 78049-915

Horário de Funcionamento: 08h às 14h

Fone: (65) 3613-7550 / 7149 / 7500

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. FUNDAMENTOS E OBJETIVOS.....	6
3. DEFINIÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PRECEDENTES.....	9
4. ELEMENTOS DO INFORMATIVO.....	13
4.1. Nomenclatura.....	13
4.2. Preâmbulo.....	14
4.3. Sumário.....	14
4.4. Elementos de conteúdo.....	15
4.4.1. Área temática e subtema.....	15
4.4.2. Questão jurídica/técnica.....	15
4.4.3. Tese em enunciado.....	16
4.4.4. Síntese de informações do inteiro teor.....	19
4.4.5. Informações processuais do precedente.....	19
4.4.6. Informações adicionais.....	19
4.4.7. Texto para citação.....	19
4.5. Modelo de conteúdo do Informativo.....	20
5. CRITÉRIOS E REFERENCIAIS METODOLÓGICOS.....	21
5.1. Base de dados, critérios e metodologia.....	21
5.2. Seleção dos precedentes para divulgação no Informativo.....	22
6. ANEXO: EXEMPLOS PRÁTICOS PARA FIXAÇÃO DE CONCEITOS.....	24
7. REFERÊNCIAS.....	29

1. APRESENTAÇÃO

O Informativo de Precedentes do Tribunal de Contas de Mato Grosso representa um alinhamento ao seu inovador Código de Processo de Controle Externo (Lei Complementar 752/2022), que estabelece a necessidade de dar publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica apreciada e divulgando-os na internet, de forma a contribuir para uniformização e estabilidade da jurisprudência (art. 64, § 5º).

O instrumento é fruto da atuação efetiva da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur, no âmbito de suas atribuições regimentais para promover o aperfeiçoamento, a guarda e a integridade do acervo jurisprudencial, consolidar e agrupar a jurisprudência segundo a matéria decidida e propor boletins e informativos periódicos de precedentes do Tribunal de Contas (art. 62-A; art. 63, III, “d”; art. 314).

Além de se configurar como material de concretização da iniciativa para “modernizar o acesso e divulgação da jurisprudência” no objetivo estratégico de “ampliar a eficiência dos processos internos do TCE/MT” (Planejamento Estratégico (2022-2027)), fortalece a transparência pela divulgação das decisões, o controle social a partir de teses defendidas e possibilita a orientação pedagógica e a eficiência interna e para as atividades administrativas dos fiscalizados.

Em seu conteúdo, o Informativo divulga precedentes correspondentes a decisões plenárias em casos concretos, distribuídos em áreas temáticas específicas, indicando a questão jurídica/técnica debatida, a tese resumida em enunciado, síntese de informações do inteiro teor e informações processuais e adicionais.

Os precedentes são selecionados no sistema de jurisprudência do Tribunal de Contas com base nos critérios de relevância, atualidade, ineditismo, reiteração e/ou efeito pedagógico para os fiscalizados, não substituindo as decisões plenárias, suas publicações oficiais e efeitos legais, nem representando, necessariamente, o posicionamento dominante do Tribunal quanto à questão apreciada.

O Informativo não só objetiva catalogar e dar publicidade a precedentes em casos concretos, que possuem eficácia meramente persuasiva e não vinculante, produzindo efeitos mediatos e referenciais para situações fáticas idênticas, mas também permitir aos usuários, internos e externos, o conhecimento e acompanhamento simplificados de entendimentos e decisões destacadas.

2. FUNDAMENTOS E OBJETIVOS

Com inspiração no Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e fomentado por aspectos peculiares ao Tribunal de Contas, o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso – CPCEMT (Lei Complementar 752/2022) valoriza o **sistema de precedentes**, principalmente com intuito de auto vinculação e estímulo à **uniformização da jurisprudência**.

Conforme art. 64, § 5º, o Tribunal de Contas deve dar publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os na rede mundial de computadores.

Essa divulgação ocorre de forma ampla pelo Sistema de Processo, Decisões e Documentos (Control-P), em que o usuário tem acesso a todas as decisões plenárias e julgamentos singulares e aos respectivos documentos processuais (relatórios, parecer do Ministério Público de Contas, votos, vídeos etc.), e de forma selecionada pelo sistema de jurisprudência, em que o foco é dado às teses decorrentes de casos concretos, decisões em consulta, prejudgados e súmulas.

O **Informativo de Precedentes** é instrumento que complementa essa necessária divulgação de precedentes, a partir da seleção de teses pronunciadas em decisões plenárias.

Com a valorização dos precedentes, o CPCEMT objetiva a uniformização e estabilidade da jurisprudência (art. 64, *caput*), o que decorre da constatação de divergências e de julgados dominantes que podem implicar na edição de enunciados de súmula (art. 64, § 1º).

O sistema de precedentes adotado pelo CPCEMT baseia-se ainda na obrigatória identificação de circunstâncias fáticas idênticas para a proposição de súmulas e necessidade de decisão motivada para demonstrar que o precedente ou enunciado de súmula invocado tem fundamentos compatíveis com o caso atual julgado ou para justificar a não adoção de precedente, em decorrência de distinção no caso em julgamento ou superação do entendimento (art. 64, §§ 2º e 4º).

Cabe enfatizar, a Exposição de Motivos do CPCEMT sugere, além do estímulo à uniformização da jurisprudência, a obediência aos precedentes e a organização do processo de controle externo com base no desenvolvimento de um sistema de precedentes obrigatórios, com finalidades de auto vinculação e vinculação a precedentes obrigatórios do STF e STJ, possibilitando-se alteração, revisão ou não aplicação de precedentes próprios, desde que com observância à

segurança jurídica, ampla participação e motivação adequada.

Como o CPC/2015 aplica-se de forma subsidiária aos processos de controle externo que tramitam no Tribunal de Contas (CPCEMT, art. 91), são relevantes suas disposições no sentido de que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente (art. 926, *caput*).

A **estabilidade** da jurisprudência diz respeito à relação direta entre julgados atuais e anteriores, na medida da “não surpresa”; a **integridade** exige que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do Direito, como forma de preservar uma garantia contra arbitrariedades interpretativas; e a **coerência** significa dizer que, em casos semelhantes, deve-se proporcionar a garantia da aplicação principiológica isonômica.¹

Conforme Fórum Permanente de Processualistas Civis, “A **estabilidade** da jurisprudência do tribunal depende também da observância de seus próprios **precedentes**, inclusive por seus órgãos fracionários” (Enunciado N° 316) e “Uma das dimensões da **coerência** a que se refere o *caput* do art. 926 consiste em os tribunais não ignorarem seus próprios **precedentes** (dever de autorreferência)” (Enunciado n° 454).

Importante direcionamento para o Tribunal de Contas, proporcionado pelo CPC/2015 no âmbito da valorização de um sistema de precedentes, diz respeito à necessidade de fundamentar suas decisões quando deixar de seguir precedentes invocados pela parte, demonstrando a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (art. 489, § 1º, VI).

No ambiente regimental e normativo, o **Informativo de Precedentes**, como instrumento para adoção e valorização de um sistema de precedentes, tem amparo em atribuições estabelecidas para a Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur e na necessária divulgação de precedentes por meio de instrumentos específicos.

Conforme Regimento Interno do TCE/MT – RITCEMT (Anexo Único aprovado pela Resolução Normativa 16/2021), a CPNJur: **a)** deve promover o aperfeiçoamento, a guarda e a integridade do acervo jurisprudencial do Tribunal de Contas (art. 62-A); **b)** tem a atribuição de propor à presidência os boletins e informativos periódicos de precedentes e jurisprudência (art. 63, III, “d”); **c)** deve consolidar a jurisprudência, agrupando-a segundo a matéria e o alcance interno ou

¹ **STRECK**, Lênio Luiz. *Por que agora dá para apostar no projeto do novo CPC!* Disponível em <www.conjur.com.br/2013-out-21/lenio-streck-agora-apostar-projeto-cpc/>. Acesso em 28/05/2024.

externo (art. 314).

A Resolução Normativa 13/2021 reafirma a disposição regimental quanto à atribuição da CPNJur em propor à presidência os boletins e informativos periódicos de precedentes e de jurisprudência (art. 2º, III, “d”).

Como instrumento de inovação e atualização do Boletim de Jurisprudência, periódico divulgado de 2014 a 2023, o Informativo de Precedentes tem fundamento estratégico, cumprindo a “Iniciativa 3.3.40 – Modernizar o acesso e divulgação da Jurisprudência”, no âmbito do “Objetivo Estratégico 3 – Ampliar a eficiência dos processos internos do TCE/MT”, do Planejamento Estratégico de Longo Prazo 2022-2027 do Tribunal de Contas.

Cabe enfatizar a conformidade de tal instrumento com a Identidade Institucional, em que a **Missão** do TCE/MT de controlar a gestão dos recursos públicos é realizada inclusive por intermédio da “Orientação”, de forma a contribuir para a efetividade na prestação dos serviços e interesse social, e com base no **Valor** “Transparência”, para disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as suas decisões.

Assim, tem-se com o **Informativo de Precedente** um material de fomento à transparência, por meio da divulgação dos julgados mais relevantes do Tribunal, propiciando segurança jurídica, ao próprio órgão de controle externo e aos seus fiscalizados; eficiência, por dar agilidade decisiva ao Tribunal de Contas e consolidar de forma prática e simples entendimentos que favoreçam decisões qualitativas e econômicas à gestão pública; controle social, permitindo-se acompanhamento de contas públicas e atuação denunciativa por parte da sociedade quanto à má gestão e/ou malversação de recursos públicos; e orientação pedagógica aos fiscalizados, aos operadores do Direito e sociedade em geral.

No âmbito do TCE/MT, a divulgação de teses decorrentes de julgados em casos concretos pelo **Informativo de Precedentes** dá-se porque para aquelas teses constantes de prejudgados, decisões em consulta e súmulas já há respectiva publicação por meio da **Consolidação de Entendimentos Técnicos** e em abas específicas no **sistema de jurisprudência**².

² Sistema Eletrônico de Jurisprudência do Controle Externo do TCE/MT. Disponível em <sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>.

3. DEFINIÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PRECEDENTES

A atenção destacada aos precedentes, principalmente os relacionados a casos concretos, é fundamental para fortalecer a disposição normativa do código processual federal que informa a obrigatoriedade de os tribunais uniformizarem sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente (art. 926, *caput*).

Com maior visibilidade dos precedentes em contextos fáticos concretos, as divergências e os julgados reiterados e dominantes servem a possíveis proposições para uniformizar a jurisprudência, com as finalidades de estabilidade, integralidade e coerência.

A adoção da palavra “precedentes” na nomenclatura do Informativo, e não “jurisprudência”, justifica-se pelo termo adotado na legislação federal e estadual referenciada e pela própria referência conceitual.

O termo “jurisprudência”, decorrente de uma “sequência ordenada de acórdãos consonantes sobre certa matéria prolatados num dado Tribunal ou numa certa Justiça”, ou seja, equivalente à aplicação reiterada de um mesmo entendimento em casos concretos semelhantes, não se confunde com “precedente judicial”, que pode ser formado por uma única decisão.³

No Brasil, com a vigência da Constituição de 1988, iniciou-se uma longa e progressiva trajetória de valorização da **jurisprudência** como fonte do Direito e de atribuição de efeitos vinculantes aos **precedentes**. Em um novo cenário de modelos e fórmulas inovadoras de atuação e construção de decisões e aproveitamento das fundamentações e das teses de julgamento desenvolvidas pelos tribunais, “o papel da **jurisprudência** e o uso pragmático de **precedentes** se tornam indispensáveis para a entrega de uma prestação jurisdicional que possa conciliar justiça do caso concreto com duração razoável do processo”.⁴

O **precedente**, em sentido lato, é uma decisão judicial que foi tomada em um processo antecedente, e o seu conteúdo vincula casos análogos julgados posteriormente, ou seja, uma decisão se transforma em precedente porque produz uma norma jurídica individualizada passível de aplicação para casos análogos que serão levados ao Poder Judiciário posteriormente.⁵

³ **MANCUSO**, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2010, p. 130.

⁴ **MELLO**, Patrícia Perrone Campos; **BARROSO**, Luís Roberto. *Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 03, p. 09-52, jul./set. 2016, p. 11-12.

⁵ **BUENO**, Cássio Scarpinella. *Manual de Direito Processual Civil*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017,

O conceito é aplicável no âmbito da atividade jurisdicional *sui generis* exercida pelo Tribunal de Contas, por haver uma interação com o sistema de precedentes do CPC/2015, conforme disposições no CPCEMT.

Quanto aos aspectos referentes à vinculação ou força normativa dos precedentes do TCE/MT, necessário um breve referencial legal e doutrinário.

O art. 927, incisos I a V, do CPC/2015 regulamentou quais decisões são consideradas **precedentes vinculantes** no sistema judicial processual, ou seja, dotados de força normativa: **a)** decisões do STF em controle de constitucionalidade; **b)** enunciados de súmula vinculante; **c)** acórdãos em incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recurso extraordinário e especial repetitivo; **d)** enunciados de súmula do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional; e **e)** orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Cabe ponderar, o **precedente** instituído pelo CPC/2015 no Direito Brasileiro, que é filiado a *civil law* por ter a lei como fonte primária do Direito, não é o mesmo da *common law*, em que toda e qualquer decisão pode se tornar um **precedente vinculante**. Dessa forma, no Direito processual pátrio, conforme previsão no código federal, em regra somente as decisões predestinadas legalmente podem ser consideradas **precedentes vinculantes**.⁶

Conforme Enunciado N° 315 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, “Nem todas as decisões formam **precedentes vinculantes**”.

Se não são todos os precedentes judiciais de caráter vinculante, há de se evidenciar uma classificação que abarque as outras espécies, até como intuito de avaliar o sistema dos precedentes possíveis no Tribunal de Contas.

Conforme doutrina usualmente aceita, os precedentes judiciais, no Direito Brasileiro, produzem 3 espécies de eficácia.⁷

A **eficácia vinculante ou normativa em sentido forte** aplica-se aos julgados e entendimentos que devem ser obrigatoriamente observados pelas demais instâncias e cujo desrespeito enseja Reclamação.

Conforme previsão do CPC/2015 (art. 927, incisos I a V), constituem-se pela **eficácia vinculante ou normativa em sentido forte**, os precedentes decorrentes de súmulas vinculantes, os julgados produzidos em controle

p. 633.

⁶ **CÂMARA**, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 439.

⁷ Vide **MELLO**, Patrícia Perrone Campos; **BARROSO**, Luís Roberto, *op. cit.*, p. 19-20 e 22-23.

concentrado da constitucionalidade, os acórdãos proferidos em julgamento com repercussão geral ou em recurso extraordinário ou especial repetitivo, e as orientações oriundas do julgamento de incidente de resolução de demanda repetitiva e de incidente de assunção de competência, cujo desrespeito enseja a cassação por meio de Reclamação junto à Corte que o proferiu.

Na **eficácia meramente persuasiva**, enquadram-se os precedentes que produzem efeitos restritos às partes e aos feitos em que são afirmados, servindo como fonte mediata ou secundária do Direito, mas que são relevantes para a interpretação jurídica, argumentação e convencimento dos magistrados e inspiração ao legislador, com oportuna reiteração que dá ensejo à produção da jurisprudência consolidada dos tribunais.

São de **eficácia meramente persuasiva**, as decisões proferidas pelos juízos de primeiro grau e os acórdãos dos tribunais em geral, desde que proferidos em casos não sujeitos a incidente de resolução de demanda repetitiva ou ao incidente de assunção de competência.

A **eficácia intermediária ou normativa em sentido fraco**, como categoria residual, é aplicável aos precedentes que não são meramente persuasivos, porque o próprio ordenamento lhes atribui efeitos para além dos casos em que foram produzidos, e que não produzem eficácia normativa de efeito forte ou vinculante porque a lei não permite o uso da Reclamação em caso de desrespeito à orientação neles traçada.

Produzem **eficácia intermediária ou normativa em sentido fraco**, os enunciados da súmula simples da jurisprudência do STF e do STJ sobre matérias constitucional e infraconstitucional, respectivamente, e as orientações firmadas pelo Plenário ou pelos órgãos especiais das Cortes, correspondendo a entendimentos obrigatórios que devem ser seguidos, mas sua inobservância não possibilita o ajuizamento de Reclamação, pois são considerados recomendações.

Com fundamento nessa classificação de eficácia dos precedentes e na disposição normativa pertinente, é possível obter conclusões compatíveis no âmbito do exercício do controle externo e da atividade jurisdicional *sui generis* do Tribunal de Contas, o que reflete na gestão e atuação por parte dos seus fiscalizados.

O Tribunal de Contas e seus fiscalizados devem adotar, como de **eficácia vinculante ou normativa em sentido forte**, os mesmos precedentes constantes de grupo estabelecido no sistema judicial (CPC/2015).

Como de eficácia **intermediária ou normativa em sentido fraco**, devem ser observadas as súmulas simples do STF e STJ sobre matéria constitucional e

infraconstitucional, e as súmulas, os prejulgados, as decisões em consulta e os incidentes de resolução de demanda repetitiva do TCE/MT.

O próprio Regimento Interno do TCE/MT serve como base e confirmação para o enquadramento dessas decisões próprias como de eficácia intermediária ou normativa em sentido fraco.

Pelo seu art. 323, parágrafo único, a **Súmula** deve ser aprovada por meio de prazo razoável e célere devido a sua posição hierárquica na jurisprudência do Tribunal e por possuir força normativa.⁸

O **Prejulgado**, como incidente processual que traduz pronunciamento sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, ato ou procedimento da administração pública, reconhecendo a importância de matéria de Direito, tem aplicabilidade de forma geral e vinculante (art. 316, *caput*).⁹

Conforme art. 222, § 3º, as decisões decorrentes de **Consultas** formais realizadas pelos legitimados, vinculam a apreciação de casos concretos sobre o mesmo tema a partir de sua publicação, até oportuna revisão/atualização de seu conteúdo.¹⁰

O **Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR)**, instaurado para se discutir, a partir de um julgado caso-piloto, uma questão de Direito pertinente a múltiplos processos, fixará tese jurídica a ser aplicada imediatamente a todos esses processos repetitivos pendentes, configurando ao final precedente obrigatório para casos futuros semelhantes (art. 315-B, § 2º).¹¹

Todos os outros precedentes em caso concreto do TCE/MT, equivalentes a Acórdãos, Pareceres Prévios e Julgamentos Singulares, são considerados de

⁸ **RITCEMT. Art. 323. Parágrafo único.** Diante da importância, força normativa e posição hierárquica da Súmula na Jurisprudência do Tribunal, devem-se adotar prazos razoáveis e céleres até a sua aprovação pelo Plenário, com base em critérios e procedimentos previstos em normatização específica. (grifou-se)

⁹ **RITCEMT. Art. 316.** Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Conselheiro Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, poderá o Plenário, como forma de incidente processual, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, ato ou procedimento da Administração Pública por meio da aprovação de Prejulgado, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante. (...) (grifou-se)

¹⁰ **RITCEMT. Art. 222. (...) § 3º** A decisão em consulta formal, a partir de sua publicação, vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema até ulterior revisão. (grifou-se)

¹¹ **RITCEMT. Art. 315-B.** Quando houver multiplicidade de processos em que se discute uma mesma questão de direito, poderá ser instaurado incidente de resolução de demanda repetitiva. (...) **§ 2º** O Plenário julgará o caso-piloto observando a exigência de quórum qualificado, nos termos § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 752/2022 - Código do Processo de Controle Externo, e fixará a tese jurídica, que será aplicada imediatamente a todos os processos repetitivos pendentes, e será precedente obrigatório para casos futuros semelhantes. (...) (grifou-se)

eficácia meramente persuasiva, desde que proferidos em casos não submetidos ao IRDR, produzindo efeitos restritos às partes e aos feitos em que são afirmados, servindo como fonte mediata ou secundária, e, com oportuna reiteração, ensejam a produção da jurisprudência consolidada, podendo inclusive resultar em enunciados de súmula.

Com tal direcionamento, tem-se que os precedentes divulgados no **Informativo** são de **eficácia meramente persuasiva**, por se referirem a teses identificadas em decisões plenárias de casos concretos (Acórdãos e Pareceres Prévios), que não traduzem casos sujeitos ao IRDR, e produzem efeitos mediatos e secundários.

Tais precedentes divulgados apenas representarão “jurisprudência” se forem reiterados no mesmo sentido, propiciando entendimento pacífico ou dominante, com a possibilidade de comporem uma súmula caso haja o cumprimento a requisitos regimentais do TCE/MT.

Os precedentes equivalentes a julgamentos singulares não fazem parte do conteúdo do Informativo.

4. ELEMENTOS DO INFORMATIVO

4.1. Nomenclatura

Informativo de Precedentes: *decisões plenárias em casos concretos*

A adoção do termo “Informativo” serve para referenciar o conteúdo proposto, que traz informações sintetizadas do inteiro teor da decisão, processuais e adicionais, além da questão jurídica (técnica) julgada e a tese por meio de enunciado (resumo).

A palavra “Precedentes” repete elemento normativo previsto no CPC/2015 e no CPCEMT, significando, no sentido lato, julgados ou decisões, ou, no sentido mais estrito, entendimentos (teses), com eficácia meramente persuasiva, como referência mediata e secundária para novos julgamentos em que se aborde a mesma situação fática e elementos jurídicos, e poderão constituir “jurisprudência” pela reiteração, enunciado de súmula pelos requisitos regimentais ou incidente de resolução de demanda repetitiva a partir da identificação de caso-piloto conforme previsão no CPCEMT.

Os precedentes a serem divulgadas são decorrentes de julgamentos de casos concretos pelo Plenário do TCE/MT (Presencial e Virtual).

4.2. Preâmbulo

O preâmbulo (texto introdutório) apresenta o Informativo, estabelecendo definição, elementos, finalidade, critérios para seleção e eficácia dos precedentes divulgados.

- ❖ Este Informativo, que substitui o Boletim de Jurisprudência para renovar e ampliar seu conteúdo, divulga resumos de precedentes do Tribunal de Contas, correspondentes a decisões plenárias em casos concretos, com base em informações colhidas nos respectivos acórdãos, pareceres prévios, trechos de votos, pareceres do Ministério Público de Contas e/ou relatórios técnicos.
- ❖ Os precedentes, apresentados em área temática e subtema específicos, contendo a questão jurídica/técnica debatida, a tese resumida por meio de enunciado, informações do inteiro teor, processuais e adicionais, foram selecionados no sistema de jurisprudência do TCE/MT com base na relevância, atualidade, ineditismo, reiteração e/ou efeito pedagógico para os fiscalizados, não substituindo as publicações oficiais das decisões e seus efeitos legais, nem representando, necessariamente, o posicionamento prevalecente do Tribunal de Contas sobre a temática abordada, podendo inclusive evidenciar entendimento divergente, cabendo ao usuário a devida precaução.
- ❖ Em regra, os precedentes divulgados possuem, conforme doutrina jurídica, eficácia meramente persuasiva, ou seja, produzem efeitos restritos e mediatos, servindo como fonte secundária ou referencial para situações fáticas idênticas, a menos que por reiteração passem a compor a “jurisprudência”, um oportuno enunciado de súmula ou um incidente de resolução de demanda repetitiva do Tribunal de Contas.
- ❖ A principal finalidade do Informativo é catalogar e dar publicidade a precedentes selecionados do Tribunal de Contas, organizando-os a partir da questão julgada, conforme exigência no Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso – Lei Complementar 752/2022 (art. 64, § 5º), propiciando ao usuário, de forma mais simplificada, o conhecimento e o acompanhamento de entendimentos e decisões destacadas, com possível aprofundamento no inteiro teor do precedente e seus respectivos documentos por meio de acesso a *hiperlink* contendo o número do processo.

4.3. Sumário

O Sumário, conforme modelo abaixo, define a paginação e divide os precedentes de acordo com o Plenário (Presencial ou Virtual), indicando, em cada um deles: a área temática e o subtema, conforme lista de indexação adotada no sistema de jurisprudência; e a questão jurídica/técnica apreciada, equivalente a uma síntese baseada no contexto fático.

SUMÁRIO

PLENÁRIO PRESENCIAL

- 1) **CONTROLE INTERNO – Admissão de pessoal:** excesso de servidores comissionados na estrutura de controle interno municipal.
- 2) **DESPESA – Verba indenizatória:** ausência de referência legal e critérios de concessão de verba indenizatória.
- 3) **LICITAÇÃO – Qualificação técnica:** cláusula de habilitação técnica restritiva de competição e ausência de fundamento legal.
- 4) **RESPONSABILIDADE – Gestor público:** homologação de resultado de processo seletivo com irregularidade na ordem de classificação.

PLENÁRIO VIRTUAL

- 1) **RESPONSABILIDADE – Pregoeiro:** responsabilidade do pregoeiro quanto à pesquisa de preços para o certame licitatório.
- 2) **PROCESSUAL – Prescrição:** prazo prescricional em processo administrativo municipal sem referência legal.
- 3) **SAÚDE – Aquisição de medicamentos:** realização de pagamento de despesas com medicamentos sem lastro documental.
- 4) **TRIBUTAÇÃO – IPTU:** atualização de planta genérica contendo elementos divergentes da base legal.

4.4. Elementos de conteúdo

Os itens de conteúdo referentes a cada precedente divulgado são definidos conforme sua função no Informativo, compreendendo: Área temática e subtema, Questão jurídica/técnica, Tese em enunciado, Síntese de informações do inteiro teor, Informações processuais do precedente, Informações adicionais e Texto para citação.

4.4.1. Área temática e subtema

Indicam o tema e o subtema, em uma ordem decrescente de amplitude, nos quais se enquadram a questão jurídica debatida e a tese em enunciado, conforme padrão mínimo adotado no sistema de jurisprudência.

O rol de áreas temáticas, que oportunamente pode ser ampliado para abarcar inovações, inclui: AGENTE POLÍTICO, CÂMARA MUNICIPAL, CONSÓRCIO PÚBLICO, CONTABILIDADE, CONTRATO, CONTROLE INTERNO, CONVÊNIO E INSTRUMENTOS CONGÊNERES, DESPESA, DÍVIDA ATIVA, EDUCAÇÃO, LICITAÇÃO, PATRIMÔNIO, PESSOAL, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS, PREVIDÊNCIA, PROCESSUAL, RECEITA, RESPONSABILIDADE, SAÚDE, TRANSPARÊNCIA, TRIBUTAÇÃO.

A título de exemplo, conforme sistema de jurisprudência, são subtemas do tema AGENTE POLÍTICO: Acumulação de Cargos, Despesas e Recebimentos Indenizatórios, Direitos e Deveres, Subsídio e Vedações.

4.4.2. Questão jurídica/técnica

Frase que sintetiza a matéria jurídica/técnica julgada, pertinente à irregularidade/ilegalidade apreciada no precedente, em atendimento à exigência contida no CPCEMT (art. 64, § 5º), configurando um dos elementos metodológicos da tese resumida em enunciado proposto.

A Questão exclusivamente jurídica significa, no sentido estrito, uma proposição relativa ao Direito ou que está conformada aos seus princípios.

A Questão unicamente técnica é aquela associada a áreas como contabilidade, economia, administração, informática, engenharia, ambiente etc.

Na Questão simultaneamente técnica e jurídica, há referência a elementos do Direito e de área técnica. Exemplo disso é a Questão referente ao endividamento público que alcança a área da “economia e finanças”, mas é regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

4.4.3. Tese em enunciado

Representa uma “ementa jurisprudencial”, contendo uma tese jurídica e/ou técnica identificada no precedente, indexada e selecionada no sistema de jurisprudência, em que é construída com base nos elementos teórico-metodológicos Contexto Fático, Questão Técnica/Jurídica, Entendimento e Fundamento, propostos por Guimarães em metodologia científica específica¹², e em **requisitos de qualidade** indicados em material bibliográfico compatível, incluindo: fidelidade, clareza, concisão, proposição, afirmação, completude, precisão, correção, coerência, independência, condensação e seletividade.

A **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.

O cabeçalho é a parte superior e introdutória da ementa, contendo uma sequência de palavras e/ou expressões que indicam os assuntos discutidos, e o dispositivo resume a tese técnica e/ou jurídica adotada no julgamento do caso concreto, podendo haver mais de um item em sua composição, com conteúdo complementar.

Essa ementa ou enunciado não integra o acórdão ou parecer prévio, e não tem como propósito apresentar meramente uma repetição de ideias ou trechos do voto do relator, mas, viabilizar a pesquisa de precedentes por meio de um texto independente, que traduza, sem exclusões ou acréscimos à essência da decisão, a regra geral de conduta defendida.

A tese jurídica traduz uma proposição relativa ao Direito ou aos seus princípios, a tese técnica é relacionada a elementos de áreas como contábil,

¹² A metodologia, baseada na “teoria das classificações facetadas” de Shiyali Ramamrita Ranganathan e na “teoria tridimensional do Direito” de Miguel Reale, adota os elementos Contexto Fático, Questão Jurídica, Entendimento e Fundamento, que são utilizados para identificar teses e construir os respectivos resumos ou enunciados (ementas jurisprudenciais), escritos com atenção a requisitos de qualidade como fidelidade, clareza, concisão, correção, coerência, independência e seletividade. Referência bibliográfica principal: GUIMARÃES, José Augusto Chaves. *Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos*. Série Monografias do Centro de Estudos Judiciários - CEJ, vol. 9. Brasília: 2004. Referências complementares: 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. 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. CAMPESTRINI, Hildebrando. *Como redigir ementas*. São Paulo: Saraiva, 1994. Referencial normativo: Resoluções Normativas 14/2015 e 32/2016.

econômica, tecnológica etc., e aquela de teor técnico e jurídico conjuga elementos dos dois níveis.

Em relação aos elementos teórico-metodológicos para identificação da tese e respectiva redação resumida em enunciado, o **Contexto Fático** representa a situação fática 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 e que propiciou o posicionamento adotado pelo relator ou revisor em seu voto, ratificado em decisão plenária do Tribunal.

A **Questão Jurídica/Técnica** equivale à matéria, de teor jurídico e/ou técnico, que é objeto da discussão e permite a análise e incidência de princípios e regras do Direito e/ou de áreas técnicas sobre o contexto fático apreciado.

O **Entendimento** é o posicionamento postulado no voto condutor da decisão acerca da questão jurídica/técnica discutida.

O **Fundamento** representa as principais razões que sustentaram o entendimento adotado no voto condutor sobre determinada questão jurídica/técnica, baseadas em disposições normativas, princípios e/ou jurisprudência.

Quanto aos requisitos de qualidade, pela **fidelidade** a tese resumida em enunciado deve ser correspondente ao raciocínio utilizado no precedente e ao que foi efetivamente decidido, não se admitindo conteúdo diferente, ampliativo ou inovador em relação ao da decisão representada.

A **clareza** possibilita à tese resumida um sentido único e de fácil compreensão, evitando-se obscuridades, rebuscamentos, ambiguidades, retóricas, redundâncias, subjetivismos, exemplificações, adjetivações, excessos de explicações, expressões indefinidas e referências processuais.

A **concisão** decorre da fidelidade, propiciando um resumo que permita a compreensão do conteúdo básico do que foi fundamentado no voto condutor do precedente e da utilidade e essencialidade de todas as palavras adotadas

A tese em enunciado deve atender à **proposição**, de forma que deve ser redigida em forma de comando, representando o entendimento postulado no voto condutor sobre determinada questão jurídica/técnica aplicável ao contexto fático generalizável, não se confundindo com a mera transcrição de dispositivo normativo.

Com o requisito da **afirmação**, a regra geral de conduta estabelecida no enunciado deve ser direta, não sendo adequado o uso de duplas negações para significar afirmações, recomendando-se adotar, por exemplo, “é legal” ao invés de “não é ilegal” e “atende aos requisitos” no lugar de “não deixa de atender os requisitos”.

A **completude** permite um sentido completo ao texto da tese, que deve conter sujeito, verbo, complementos e adjuntos, evitando-se adjetivos com função de verbo, pois neste caso a ação principal (o entendimento) fica oculta em um qualificativo. A título de exemplo, a tese "Incabível, sob a égide do atual Código de Processo Civil, qualquer alteração da petição inicial após o ajuizamento da reclamatória (art. 294)" fica com redação mais completa ao se escrever "Não é cabível qualquer alteração da petição inicial após o ajuizamento da reclamatória, conforme o art. 294 do CPC" (In: GUIMARÃES, 2004).

A **precisão** exige que as palavras utilizadas possuam um sentido exato e objetivo, de forma que seja evitada a utilização de termos em sentido figurado, arcaísmos e neologismos, substituindo-se, por exemplo: Carta Magna por Constituição Federal; "atividade laborativa" por trabalho; "estatuto trabalhista consolidado" por CLT; Corte de Contas por Tribunal de Contas; *parquet* de contas por Ministério Público de Contas etc.

Com a **correção**, o texto da tese deve 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 jurisprudencial deve possuir lógica, nexos, bem como coesão e harmonia entre as partes, de modo a evitar contradições e incongruências.

O requisito de **independência** permite uma proposição inteligível por si só, sem necessidade de leitura do cabeçalho ou do inteiro teor do conteúdo do precedente para a compreensão da tese jurídica/técnica.

Com a **condensação**, a tese redigida deve ser fruto de um processo de análise prévia que condensa elementos específicos (contexto fático, questão jurídica/técnica, entendimento e fundamento), selecionados com base nos 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**, o conteúdo resumido da ementa (enunciado) serve como instrumento e fonte para a pesquisa, evidenciando as principais teses da decisão representada.

4.4.4. Síntese de informações do inteiro teor

Texto histórico sintetizando informações colhidas no inteiro teor de documentos processuais pertinente ao precedente, que possibilita identificação da tese divulgada, contendo dados do contexto fático e questão jurídica pertinentes à situação irregular/ilegal apontada, das manifestações técnica e ministerial, e conteúdo sobre o entendimento e fundamento constantes do voto vencedor.

4.4.5. Informações processuais do precedente

Indicam: **a)** o tipo e número da decisão plenária em caso concreto (Acórdão ou Parecer Prévio); **b)** o assunto julgado, conforme previsão regimental e vinculação no sistema Control-P (Denúncia, Auditoria de Conformidade, Representação de Natureza Externa, Contas Anuais de Gestão, Monitoramento etc.); **c)** nome do relator ou revisor, a depender de qual voto vencedor foi retirada a tese para divulgação; **d)** datas de julgamento e de publicação do precedente; **e)** hiperlink processual para pesquisa de informações e documentos referentes ao precedente (relatórios, parecer do MPC, votos, acórdãos e pareceres prévios, vídeo contendo o julgamento etc.).

4.4.6. Informações adicionais

Indica os **fundamentos** da tese proposta com referência na lei (sentido lato) e em precedentes de outros tribunais (Poder Judiciário e tribunais de contas); e os **julgados/precedentes similares** (divergentes, convergentes ou com semelhança parcial) do TCE/MT que tratam ou se aproximam da questão jurídica/técnica debatida, divulgados e indexados no sistema de jurisprudência e/ou publicados em boletim/informativo jurisprudencial.

Os fundamentos legal e jurisprudencial, assim como os precedentes de outros tribunais, são identificados no voto do relator ou revisor.

4.4.7. Texto para citação

Compila o **enunciado em tese** (cabeçalho e dispositivo) e informações processuais do precedente, para facilitar ao usuário a coleta (cópia) e a citação em documentos/arquivos pessoais.

4.5. Modelo de conteúdo do Informativo

1) CONTROLE INTERNO – Admissão de pessoal

Questão jurídica/técnica:

Excesso de servidores comissionados na estrutura de controle interno municipal

Tese em enunciado:

Controle Interno. Unidade de Controle. Servidores comissionados. Quantitativo desproporcional. O excesso de servidores ocupantes de cargos comissionados na Unidade de Controle Interno do município, oriundos de carreira estranha ao controle interno e em número superior aos próprios controladores internos aprovados por intermédio de concurso público, contraria o posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Contas, colocando em risco a postura independente do órgão de controle.

SÍNTESE DE INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR

A equipe técnica constatou a lotação ilegal de servidores de nível médio em cargos comissionados próprios de controlador interno.

O MPC, em concordância com os fundamentos técnicos manteve a irregularidade e indicou determinações.

Conforme relator, a Súmula 8/2015 e a Resolução de Consulta 24/2008 informa que os cargos da unidade de controle interno devem ser preenchidos mediante concurso público, e, conforme Resolução de Consulta 33/2013, é necessário verificar, a partir da análise das atribuições do cargo, a natureza de direção ou assessoramento, sendo irrelevante a sua nomenclatura.

Segundo ele, “o excesso de servidores ocupantes de cargos comissionados na Unidade de Controle Interno do município, oriundos de carreira estranha ao controle interno e em número superior aos próprios controladores internos aprovados por intermédio de concurso público, contraria o posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Contas, colocando em risco a postura independente do órgão de controle”.

O relator, em consonância com o MPC manteve a irregularidade e expediu determinação à administração municipal para que adote medidas de atualização legislativa sobre o controle interno, estabelecendo quadro de servidores efetivos e comissionados, em observância à jurisprudência do TCE/MT, o que foi ratificado por unanimidade em acórdão do plenário virtual.

INFORMAÇÕES PROCESSUAIS DO PRECEDENTE

Acórdão n° 652/2023. Assunto: Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Data de julgamento: 07/07/2023. Data de publicação no DOC/TCE-MT: 24/07/2023. [Processo n° 20.482-0/2017](#).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Fundamentos.

Legal: CF/1988: art. 37, *caput*. Resoluções Normativas 33/2012 e 26/2014 (TCE/MT).

Jurisprudencial: TCU, Acórdão xxx//2024. STF, RE xxxxxx-SP. STJ, REsp, xxxxxx-MG.

Julgados/Precedentes similares do TCE/MT.

Súmula 8/2015, Resoluções de Consulta 24/2008 e 33/2013 (*Consolidação de Entendimentos técnicos*).

Acórdãos xx/20xx e xx/20xx (*Boletim de Jurisprudência n° xx/20xx*).

TEXTO PARA CITAÇÃO

Controle Interno. Unidade de Controle. Servidores comissionados. Quantitativo desproporcional.

O excesso de servidores ocupantes de cargos comissionados na Unidade de Controle Interno do município, oriundos de carreira estranha ao controle interno e em número superior aos próprios controladores internos aprovados por intermédio de concurso público, contraria o posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Contas, colocando em risco a postura independente do órgão de controle. *Acórdão n° 652/2023. Assunto: Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Data de julgamento: 07/07/2023. Data de publicação no DOC/TCE-MT: 24/07/2023.* [Processo n° 20.482-0/2017](#).

5. CRITÉRIOS E REFERENCIAIS METODOLÓGICOS¹³

5.1. Base de dados, critérios e metodologia

A base de dados para seleção dos precedentes (decisões plenárias) em casos concretos, a serem divulgados no Informativo, é o sistema de jurisprudência Jusconex-e¹⁴, em que são adotados critérios e metodologia específica para análise de decisões, seleção de teses, construção de enunciados (ementas) jurisprudenciais, indexação e divulgação na plataforma externa.

A etapa de **análise** no sistema de jurisprudência inclui, em regra, todas as decisões plenárias que impliquem em acórdãos e pareceres prévios.

Dentre os julgados referentes a aposentadorias, pensões, reformas e reservas remuneradas, em regra são analisados somente aqueles dotados de debate e conteúdo inovador, que superem a mera e simples aplicação da legislação, com exceção daqueles que possuam efeito orientativo-pedagógico relevante para os fiscalizados.

Nas decisões plenárias sobre homologação de tutela provisória, somente teses processuais são submetidas à análise e indexação, enquanto os respectivos julgamentos definitivos quanto ao conteúdo de mérito são analisados na íntegra.

As decisões com mera aplicação da lei somente são selecionadas sob a condição de satisfazerem os requisitos de interpretação inédita, interpretação de dispositivo de “lei nova”, reiteração do fato irregular/ilegal e efeitos pedagógico e orientativo para os fiscalizados.

Na **identificação (seleção) das teses** discutidas no precedente, são priorizadas aquelas amparadas por boa e plausível fundamentação técnica e/ou jurídica, excluídas as questões acessórias e os aspectos não generalizáveis.

Em regra, as teses dotadas de conteúdo conceitual ou retórica doutrinária são selecionadas para tratamento e indexação desde que contenham elevado teor de relevância, efeito orientativo e/ou complementariedade a uma regra geral de conduta.

¹³ Com fundamento na Resolução Normativa 13/2021 (art. 2º, I), compete à CPNJur supervisionar as atividades implementadas pela SNJur referentes à aplicação dos critérios e referenciais metodológicos para análise e indexação de precedentes no sistema de jurisprudência e seleção de precedentes para divulgação no Informativo.

¹⁴ Sistema Eletrônico de Jurisprudência do Controle Externo do TCE/MT. Disponível em <sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>.

A princípio, as decisões contendo teses contrárias a precedentes vinculantes no sistema judicial (de eficácia forte) não são selecionados para análise e indexação, e aquelas com teses divergentes de precedentes com eficácia intermediária ou normativa em sentido fraco (súmulas, prejudgados, decisões em consulta e IRDRs do TCE/MT) são passíveis de indexação, com respectiva anotação no campo específico “Decisões Divergentes” do sistema de jurisprudência.

A metodologia, elementos e requisitos de qualidade adotados para identificação e redação da tese em enunciado jurisprudencial no sistema de jurisprudência são aqueles já referenciados no tópico 4.4.3 deste Manual.

Quanto à indexação e divulgação de precedentes e teses no sistema de jurisprudência, atendem a parâmetros estabelecidos nas plataformas interna e externa.

5.2. Seleção dos precedentes para divulgação no Informativo¹⁵

Cada precedente, e respectiva tese em enunciado de jurisprudência, divulgado no Informativo de Precedentes, é selecionado no sistema de jurisprudência com base nos critérios de **relevância, atualidade, ineditismo, reiteração, divergência e efeito pedagógico-orientativo para os fiscalizados**.

A **relevância** representa a importância e o destaque da questão debatida e da tese fundamentada pelo relator no precedente, no âmbito do Direito, Contabilidade, Administração Pública e sociedade, abarcando assuntos como normas constitucionais; direitos humanos, fundamentais e sociais; normas processuais; etc.¹⁶

A **atualidade** demonstra a compatibilidade do precedente com temas jurídicos e técnicos atuais, por meio inclusive de esclarecimentos oportunos sobre normas recém aprovadas e conceitos recentes ainda não esclarecidos pelos órgãos competentes.

O **ineditismo** traduz entendimento jurídico/técnico inovador ou original por parte do relator sobre temática de controle externo da administração pública, ainda que fundamentado em caracteres da doutrina e jurisprudência, principalmente destinado a esclarecer a lei em sentido lato.

¹⁵ A aplicação dos critérios de seleção dos precedentes para divulgação no Informativo é submetida a controle e revisão nos âmbitos da SNJur e CPNJur.

¹⁶ Conforme previsão na Resolução Normativa 13/2021 (art. 2º, VIII), é atribuição da CPNJur indicar à SNJur “processos julgados que, pela relevância do assunto, notadamente em razão de pareceres, relatórios, votos e decisões proferidos, tenham contribuído para formação de jurisprudência do Tribunal”.

Reiteração significa a repetição ou renovação de uma tese defendida em precedentes anteriores, que pode implicar em jurisprudência prevalecente, futuro enunciado de súmula e/ou efeito pedagógico de correção no âmbito da administração pública.

O critério da **divergência** direciona a não divulgação de teses que divergem de precedentes vinculantes do sistema judicial e de precedentes de eficácia normativa do TCE/MT, e permite a divulgação de precedentes de eficácia meramente persuasiva dotados de elementos de divergência, com intuito de demonstrar a evolução do debate quanto à questão jurídica/técnica específica e fortalecer a possibilidade de oportuna uniformização.

O **efeito pedagógico para os fiscalizados** é a qualidade dos precedentes que merecem destaque e divulgação, por tratarem de questão jurídica/técnica com elevado potencial didático, orientativo e educativo para os agentes políticos e públicos, ainda que os fundamentos sejam de mera aplicação de norma jurídica e contenham teses com aspectos conceituais e retóricos.

6. ANEXO: EXEMPLOS PRÁTICOS PARA FIXAÇÃO DE CONCEITOS

Identificação da tese

São teses

- (i) Os contratos de publicidade e propaganda institucional de atos, programas governamentais, informações de interesse público e orientações aos munícipes não podem ser prorrogados com fundamento na Lei de Licitações, haja vista que seu objeto não se enquadra na categoria de serviços de natureza continuada.
- (ii) A pretensão de rediscussão do mérito de matéria decidida pelo Tribunal de Contas é incompatível com a espécie recursal “Embargos de Declaração”.
- (iii) Os municípios que optarem por fiscalizar e cobrar o Imposto Territorial Rural (ITR), nos termos dos artigos 153, § 4º, inciso III, e 158, da Constituição Federal, e art. 1º da Lei 11.250/2005, deverão contabilizar o valor total correspondente ao tributo na classificação “receitas correntes - transferências correntes”.

Teses com aspecto meramente conceitual

- (i) A eficácia de um sistema contábil torna-se evidente a partir do momento em que ele auxilia o controle interno e externo em suas missões constitucionais, principalmente quanto à aplicação dos recursos públicos em prol do bem da coletividade, evitando permanentemente a fraude e o erro.
- (ii) A prestação de contas pela administração pública é instrumento que dá eficiência ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

Não são teses

- (i) A Prefeitura de Cáceres deve divulgar editais de licitação e de concursos públicos para atender ao princípio da transparência.
- (ii) Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia. Denúncia. Recurso Ordinário. Provimento parcial. Afastamento de irregularidade e exclusão da multa correspondente. Redução do valor da multa remanescente ao patamar estabelecido na Resolução Normativa 17/2016.

Teses com mera aplicação da norma

- (i) A ausência da identificação de serviços, materiais e equipamentos em projeto executivo referente à obra municipal contraria a Lei 14.133/2021 (art. 6º, XXVI).
- (ii) A Administração Pública municipal deve atualizar periodicamente (a cada um ou dois anos) a Planta Genérica de Valores, nos termos da Resolução Normativa 31/2012 do TCE/MT.

Classificação da tese (jurídica/técnica)

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 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

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 3

As sociedades de economia mista podem 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, com respectivo registro em livro diário como fato contábil e formalização de “Termo de Cooperação Financeira”, autorizada pela assembleia geral e com concordância dos acionistas minoritários.

(Tese jurídica e técnica, 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

1) A Administração Pública pode realizar mais de um procedimento licitatório e mais de um contrato para mesma obra, realizando parcelamento com vistas à obtenção das propostas mais vantajosas, conforme legislação federal. 2) O sistema Geo-Obras possibilita os lançamentos de cada parcela do processo licitatório, incluindo o edital, o contrato e as informações referentes à situação da obra, conforme Resolução Normativa 06/2008 do TCE/MT.

(Tese jurídica no item 1, em que se defende entendimento jurídico com base na legislação vigente, e tese técnica/jurídica no item 2, por fazer referência à sistema de informática, que permite o registro de etapas procedimentais da licitação, e à legislação administrativa).

Composição do enunciado (ementa) que resume a tese

Exemplo de enunciado:

 **Área temática**
Convênio. Designação de fiscal. Cabeçalho

A execução de convênios deve ser acompanhada e fiscalizada por um servidor especialmente designado pela Administração, com fundamento nos artigos 117 e 184 da Lei 14.133/2021 e na aplicação analógica da Súmula nº 5 do TCE/MT.

Dispositivo

Elementos metodológicos da tese em enunciado

Exemplo 1

Agente Político. Vereadores. RGA. Exercícios anteriores. É possível a concessão de Revisão Geral Anual – RGA aos vereadores relativa a perdas inflacionárias acumuladas de exercícios anteriores e não concedidas, respeitados os limites fixados pela CF/1988 e pela LRF.

Contexto Fático: *O gestor de uma Câmara Municipal concedeu RGA retroativa a vereadores.*

Questão Jurídica: *Concessão de RGA que acumule perdas inflacionárias de exercícios anteriores.*

Entendimento: *“É possível a concessão de RGA aos vereadores relativa a perdas inflacionárias acumuladas de exercícios anteriores e não concedidas”.*

Fundamento: *“respeitados os limites fixados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal”.*

Exemplo 2

Contrato. Multas. Compensação com créditos a receber. É possível que a Administração realize a compensação do valor de multa aplicada ao contratado com os créditos a que este tem direito a receber pela execução do contrato, com fundamento nas disposições inseridas nos artigos 139, IV, e 156, § 8º, da Lei 14.133/2021.

Contexto Fático: *O prefeito descontou de créditos contratuais o valor de multa aplicada ao contratado.*

Questão Jurídica: *Possibilidade da compensação de multa com créditos contratuais a receber.*

Entendimento: *“É possível que a Administração realize a compensação de valor de multa aplicada ao contratado com os créditos a que este tem direito a receber pela execução do contrato”.*

Fundamento: *“com fundamento nas disposições inseridas nos artigos 139, IV, e 156, § 8º, da Lei 14.133/2021”.*

Aplicação dos requisitos de qualidade da tese em enunciado

Exemplo 1 – concisão e clareza

Não adotar:

Processual. Citação. Diligências para localização do interessado. 1) É inválida a citação do interessado em processo do Tribunal de Contas sem que haja a realização de todas as diligências possíveis, caracterizando ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa. Não se pode considerar esgotada a possibilidade de citação e se autorizar a substituição dela por uma citação ficta, como é o caso de sua publicação por meio de edital no Diário Oficial do Tribunal de Contas. 2) São procedimentos que configuram exemplos de diligências para localização do interessado: pesquisas em cadastros de órgãos públicos ou concessionárias de serviços públicos; e pesquisa na internet, incluindo redes sociais.

Adotar:

Processual. Citação. Diligências para localização do interessado. Nos processos de competência do Tribunal de Contas, a citação via editalícia é válida, contudo, deve ser precedida de outros procedimentos ou diligências que busquem a localização da parte interessada, a exemplo de: pesquisas em cadastros de órgãos públicos ou concessionárias de serviços públicos; e pesquisas na internet, incluindo redes sociais.

Exemplo 2 – fidelidade

Não adotar:

Responsabilidade. Administradores de pessoa jurídica de direito privado. Solidariedade. Os administradores e a pessoa jurídica de direito privado, a qual estejam vinculados, destinatária de transferências

voluntárias de recursos para obtenção de uma finalidade pública, respondem solidariamente pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

Adotar:

Responsabilidade. Pessoas jurídicas de direito privado e seus administradores (pessoas físicas). Contrato de Gestão. Solidariedade. Respondem por danos causados ao erário a entidade jurídica de direito privado responsável pela aplicação de recursos públicos, repassados por meio de Contrato de Gestão, e os seus respectivos administradores à época dos fatos danosos, cabendo a estas pessoas, solidariamente, a restituição aos cofres públicos de valores glosados pela Administração na correspondente prestação de contas, atualizados monetariamente.

Exemplo 3 – correção e clareza

Não adotar:

Processual. Princípio da retroatividade da lei penal benéfica. Extensão às normas administrativas sancionatórias. Aplica-se o princípio constitucional da retroatividade da lei penal benéfica, por hermenêutica jurídica, diante de sua característica de “princípio geral do Direito sancionatório” implícita na Constituição Federal e pacificada na doutrina e na jurisprudência vigentes, às normas de natureza sancionatória impostas pelo Tribunal de Contas.

Adotar:

Processual. Princípio da retroatividade da lei penal benéfica. Extensão às normas administrativas sancionatórias. O princípio constitucional da retroatividade da lei penal benéfica aplica-se, por hermenêutica jurídica, às normas de natureza sancionatória impostas pelo Tribunal de Contas, diante de sua característica de “princípio geral do Direito sancionatório” implícita na Constituição Federal e pacificada na doutrina e na jurisprudência vigentes.

Exemplo 4 – clareza, fidelidade e independência

Não adotar:

Processual. Reforma das decisões do Tribunal de Contas pelo Judiciário. O Judiciário não pode adentrar no mérito das decisões dos Tribunais de Contas e reformá-las.

Adotar:

Processual. Reforma das decisões do Tribunal de Contas pelo Judiciário. Em regra, o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito das decisões dos Tribunais de Contas e reformá-las, salvo quando houver violação a algum princípio ou norma, ou não se observar o devido processo legal.

Exemplo 5 – condensação

Não adotar:

Processual. Aplicação de multa. Ausência de dano ao erário. Princípios constitucionais. Caráter pedagógico. No que tange à aplicação de multa por este Tribunal de Contas, insta consignar que a ausência de dano não é suficiente para afastá-la, tendo em vista que os princípios constitucionais elencados no art. 37 da CF/88, em especial, o princípio da legalidade, estabelece que o agente público está adstrito a agir em conformidade com a lei. Desse modo, o Agente Público ao agir em desconformidade com o ordenamento jurídico deverá ter sua conduta sancionada na forma da lei, independentemente de ter sido configurado dano ao erário, como forma de garantir o atendimento ao interesse público. Assim, as multas aplicadas aos administradores públicos além de possuir caráter pedagógico punitivo, visa também prevenir a ineficiência da gestão e evita a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos e reforçam a confiança da sociedade.

Adotar:

Processual. Aplicação de multa. Ausência de dano ao erário. A ausência de dano ao erário, constatada em condutas praticadas por agentes públicos em desconformidade com a lei, não é suficiente para afastar a possível

aplicação de multa pedagógica pelo Tribunal de Contas, caracterizada pela finalidade de evitar a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos.

Exemplo 6 – completude, proposição, concisão, correção e coerência

Não adotar:

Convênio. Execução. Acompanhamento e fiscalização. Servidor especialmente designado. Lei 14.133/2021. Súmula nº 5 do TCE/MT. *Pelos fundamentos da Lei 14.133/2021, postos no art. 117, que prevê o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato por um representante da Administração especialmente designado, e no art. 184, que dispõe sobre a aplicação subsidiária da Lei de Licitações aos convênios, a execução de convênios deve ser acompanhada e fiscalizada por servidor especialmente designado, aplicando-se ainda, por analogia, a Súmula nº 5 do TCE-MT.*

Adotar:

Convênio. Designação de fiscal. *A execução de convênios deve ser acompanhada e fiscalizada por um servidor especialmente designado pela Administração, com fundamento nos artigos 117 e 184 da Lei 14.133/2021 e na aplicação analógica da Súmula nº 5 do TCE/MT.*

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 13.105/2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm?origin=instituicao>.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Manual de Direito Processual Civil*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2010.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução Normativa 14/2015. Disponível em <www.tcemt.tc.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=12>.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução Normativa 32/2016. *Aprova em anexo padrões técnicos e metodológicos para elaboração de ementas jurisprudenciais*. Disponível em <www.tcemt.tc.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=9>.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução Normativa 13/2021. Disponível em <www.tcemt.tc.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=4>.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução Normativa 16/2021. Anexo Único. *Regimento Interno do TCE/MT*. Disponível em <www.tcemt.tc.br/legislacoes/regimento-interno> .

_____. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Sistema Eletrônico de Jurisprudência do Controle Externo do TCE/MT (Jusconex-e)*. Disponível em <sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>.

_____. Lei Complementar 752/2022. *Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso*. Disponível em <www.tcemt.tc.br/legislacoes/codigo-de-processo-de-controle-externo>.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; **BARROSO**, Luís Roberto. *Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 03, p. 09-52, jul./set. 2016.

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.

STRECK, Lênio Luiz. *Por que agora dá para apostar no projeto do novo CPC!* Disponível em <www.conjur.com.br/2013-out-21/lenio-streck-agora-apostar-projeto-cpc>. Acesso em 28/05/2024.