

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 – Jul/Dez

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Rio de
Janeiro, 2022.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha. Sr.
Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile. Sra.
Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvania Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**PRECEDENTES NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: ESTUDO
EXPLORATÓRIO SOBRE AS CAPACIDADES E OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS
PARA O MANEJO DE PRECEDENTES NO PROCESSO DE CONTAS NUM
CONTEXTO MULTINÍVEL**

**PRECEDENTS IN BRAZILIAN COURTS OF ACCOUNTS: EXPLORATORY
STUDY ON INSTITUTIONAL CAPACITIES AND CHALLENGES FOR THE
MANAGEMENT OF PRECEDENTS IN THE ACCOUNT PROCESS IN A MULTI-
LEVEL CONTEXT**

Lucas da Silva Rocha¹

Saulo Pinto Coelho²

RESUMO: O presente artigo realiza pesquisa teórica e empírica, de caráter exploratório, acerca das capacidades estatais dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros para lidar com um sistema de precedentes próprios. Tratou-se de investigar, portanto, as reais condições profissionais e estruturais que têm os TCs para realizar tal mister. Este problema de pesquisa foi encarado segundo o enfoque teórico da abordagem Direito e Políticas Públicas (abordagem DPP). O trabalho foca em gerar subsídios para uma melhor e mais crítica percepção dos percalços e dos pontos problemáticos da experiência jurisprudencial de contas, com o intuito de colaborar com o aprimoramento incremental dessa importante função estatal e pública. A metodologia de abordagem é exploratória e os principais métodos de procedimento foram, na fase teórica da pesquisa, a revisão de literatura, e na fase empírica, a análise quali-quantitativa de dados primários coletados a partir de solicitação de informações junto aos TCs. Como principais resultados, verificou-se que os TCs possuem desafios próprios, singulares, com relação a operação de um sistema de precedentes, que tornam o modelo consolidado nos TCs irreduzível ao modelo judicial, que é, por outra parte, frequentemente mimetizado. Ademais, identificou-

¹ Especialista em Direito Público e Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG). Vice-Presidente Jovem da Comissão de Direito Constitucional e Legislação da OAB-GO. Advogado.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutorado pela Universitat de Barcelona. Professor do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Políticas Públicas de UFG (PPGDP-UFG) e do Programa de Pós-Graduação Profissionais em Direito da UFPA. Presidente da Comissão de Direito Constitucional e Legislação da OAB-GO. Pesquisa realizada com apoio institucional do PPGDP-UFG e entidades profissionais parceiras.

se aspectos ainda deficitários na capacidade estatal instalada nos TCs para lidar com precedentes, especialmente carências na capacitação específica dos profissionais e quanto ao uso de novas tecnologias de informação para a melhor operação segundo a lógica de um sistema de precedentes obrigatórios.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de contas; sistema de precedente; Tribunais de Contas brasileiros.

ABSTRACT: This article carries out theoretical and empirical research, of an exploratory nature, about the state capacity of the Brazilian Courts of Accounts (CA's) to deal with a system of own precedents. It was a question of investigating, therefore, the real professional and structural conditions that CAs have to carry out such a task. This research problem was faced according to the theoretical approach of the Law and Public Policy approach (LPP approach). The work focuses on generating subsidies for a better and more critical perception of the mishaps and problematic points of the jurisprudential experience of accounts, with the aim of collaborating with the incremental improvement of this important state and public function. The approach methodology is exploratory and the main procedure methods were, in the theoretical phase of the research, the literature review, and in the empirical phase, the qualitative and quantitative analysis of primary data collected from requesting information from the AC's. As main results, it was verified that the TCs have their own, singular challenges, regarding the operation of a system of precedents, which make the consolidated model in the AC's irreducible to the judicial model, which is, on the other hand, frequently mimicked. In addition, aspects that are still deficient in the state capacity installed in the AC's to deal with precedents were identified, especially deficiencies in the specific training of professionals and in terms of the use of new information technologies for better operation according to the logic of a system of binding precedents.

KEYWORDS: Account control; precedent system; Brazilian Courts of Accounts.

1. Introdução

O presente artigo é o resultado da investigação científica acerca da capacidade estatal dos Tribunais de Contas brasileiros para lidar com um sistema de precedentes próprios. Por

capacidade estatal, entende-se a capacidade instalada em termos de pessoal qualificado, rotinas adequadas, sólido e atualizado *know-how* e infraestrutura (inclusive em termos de tecnologias) para cumprir com os propósitos públicos acerca de uma atribuição institucional específica. Em outras palavras, a reais condições profissionais de realizar um mister atribuído à instituição. Nesse sentido, a pesquisa realizou estudos para identificar a atual situação dos Tribunais de Contas (TCs) quanto às condições de minimamente operar um sistema de precedentes e nele acomodar as peculiaridades do controle e da jurisdição de contas.

O problema de pesquisa foi analisado segundo um enfoque de Direito e Políticas Públicas³. Logo, a aplicação de um sistema de precedentes por parte dos TCs foi pensada na sua relação com a dinâmica das políticas públicas na sua expressão ou dimensão financeira; especialmente a orçamentária, adotando-se como premissa a existência de uma relação determinante entre a atividade financeira do Estado e as políticas públicas por ele promovidas e que a coerência e integridade da atuação jurisprudencial do controle de contas é elemento importante do adequado planejamento do gasto público, intervindo nas condições de realização do ciclo de políticas públicas e da concretização do ciclo orçamentário.

Seguindo o enfoque e uma pesquisa científico-profissional, o trabalho busca gerar subsídios para uma melhor e mais crítica percepção dos percalços e dos pontos problemáticos da experiência jurisprudencial de contas, com o intuito de colaborar com o aprimoramento incremental dessa importante função estatal e pública.

Esta pesquisa tem por condição de possibilidade uma análise do estado da arte da epistemologia do controle orçamentário pelos Tribunais de Contas, campo pouco explorado e ainda fechado num nicho técnico e acadêmico, mesmo se tratando de uma preocupação de primeira ordem numa democracia vibrante e num Estado de bem-estar social, na medida em que decisões financeiras-orçamentárias determinam o perfil do Estado, do mercado e da sociedade como um todo. Admitindo-se como postulado científico que as finanças públicas são o núcleo fundamental e definidor do Estado e suas características, justifica-se o esforço de empreender uma incursão acadêmica, numa tentativa de lançar um olhar mais acurado sobre o modo de tratamento dado pelos TCs aos seus precedentes. Ademais, a pesquisa, toma como

³ Para uma análise atual dos marcos da Abordagem Direito e Políticas Públicas e seus potenciais, veja-se: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. LOLLI, Eduardo Henrique. BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e Constitucionalismo Contemporâneo Crítico: Sistematizações para Subsidiar Análises em Direito e Políticas Públicas. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos. vol. 43, n. 90, 2022., pgs. 1-54.

pressuposto que a existência de um sistema de precedentes operante e funcional pode, ainda que potencialmente, contribuir para a bem-sucedida implementação de políticas públicas e respectiva *accountability*.⁴

A dimensão empírica do trabalho é exploratória buscando principalmente diagnosticar o estado das capacidades (profissionais e técnicas) instaladas nos Tribunais de Contas, para uma adequada práxis jurisprudencial. É imperioso esclarecer que os dados levantados pela pesquisa não permitem inferências definitivas acerca da efetiva observância substancial de precedentes pelos TCs, ainda que conclua que estes estruturaram um aparato para tanto. Averiguar e eventualmente testar ou confrontar a dinâmica concreta de observância ou não de precedentes pelas Cortes de Contas demandam análises quali-quantitativas do conteúdo das decisões e atos do TCs, escapando ao escopo dessa investigação. O foco é a identificação das capacidades estatais, no sentido específico que o termo possui no campo de públicas.

Desse modo, a pesquisa pretende promover algumas reflexões sobre o lugar institucional dos Tribunais de Contas e como o seu atuar repercute no imbricado processo das políticas públicas, especialmente no cenário tenso e socialmente desconhecido das contas públicas, enfatizando, portanto, a dimensão temporal (*policy cycle*), de atores (entes, órgãos e agentes) e de recursos financeiros postos e empregados para o custeio e implementação de políticas públicas.

Num Estado que se propõe a promover ou impulsionar o bem-estar social de seus administrados/cidadãos, “quem diz orçamento, diz prioridade”⁵. Isso porque, segundo a lógica tradicional orientada pelas Ciências Econômicas que dialogam com o Direito Financeiro, os recursos públicos são limitados e sujeitos a todo tipo de intempéries que podem frustrar a previsão de arrecadação da receita e o programa do gasto, isso diante de políticas públicas que se prestam a enfrentar problemas estáveis e altamente complexos que podem levar anos e demandar inúmeras remodelações até o atingimento ou fomento de seu objetivo, com a solução ou mitigação do problema público que se presta a enfrentar. Ao mesmo tempo, a nova Sociologia Fiscal vem demonstrando que a definição das prioridades orçamentárias é talvez o mais determinante e intenso campo de disputa política e social no mundo contemporâneo, ao

⁴ Sobre o significado do termo e suas implicações contextuais, *vide*: CABRAL, Flávio Garcia. Compreendendo as Relações de *Accountability* Estatal. In: SILVA; SUNAKOZAWA; e outros (Orgs.). Direito do Estado: Direitos Fundamentais, Democracia e Constituição. 1 ed. Londrina: Thoth, 2021, v. 1, p. 1-25.

⁵ Expressão recorrentemente utilizada por Francisco Mata Machado Tavares nos cursos ministrados no PPGDP-UFG.

passo que a qualidade das políticas públicas, além de ser fortemente condicionada pelo desempenho gerencial de seus *players*, é determinada pela disponibilidade orçamentária, pela prioridade alocativa de recursos e pela qualidade ou perfil dos gastos públicos.

Após uma apresentação do itinerário da pesquisa, seu objeto, método empregado, campo de cobertura, deficiências e dificuldades do levantamento e processamento dos dados, bem como dos marcos teóricos da abordagem, apresenta-se os dados e análises propriamente empíricas, com entabulamento e inferências do levantamento realizado junto os TCs acerca da capacidade técnica, tecnológica e humana instalada para recepcionar e lidar com precedentes.

Complementarmente, aborda-se a relação dos Tribunais de Contas com as políticas públicas, tomando por base o a proposta do ciclo heurístico e como o atuar das Cortes de Contas repercutem direta ou indiretamente na avaliação e modelagem de programas, projetos e serviços oferecidos pelo Estado. Ademais enfrenta-se a questão dos arranjos institucionais em rede, da administração multinível e o diálogo interinstitucional dos TCs diante da forma federativa do Estado e o desafio da autonomia orgânica num concerto cooperativo.

Na fase empírica da pesquisa, o levantamento dos dados buscou averiguar em que medida o TCs perceberam, recepcionaram e operam com uma teoria ou técnica de precedentes. Utilizou-se prioritariamente a técnica de coleta de dados primários por meio de pedidos de informação aos órgãos investigados, e a análise quali-quantitativa desse material.

Enfim, a pesquisa busca debater tema relevante, porém academicamente negligenciado e pouco explorado, sendo este estudo uma tentativa de averiguar parcela dessa realidade dos Tribunais de Contas, o seu operar jurisprudencial, pouco desenvolvida em termos científicos.

2. Protocolo de Pesquisa

O tipo de pesquisa inicialmente eleito no presente trabalho foi o estudo de caso. Adotar-se-ia essa modalidade de abordagem com base na compreensão epistemológica de Bent Flyvbjerg. Sustenta o autor, que estudos de caso atuando na fronteira epistemológica visa alargar o conhecimento científico produzido, ao mesmo tempo que não se adstringe à descrição de fenômenos com vistas à formulação de generalizações, mas também em esclarecer e examinar os problemas e riscos diagnosticados e traçar como as coisas podem ser feitas de modo diverso.⁶ Enquanto estudo de caso, a pesquisa elegeria Tribunais em específico para a

⁶ FLYVBJERG, Bent. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Failed and How it can Succeed Again*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2001.

realização dos estudos empíricos. Com o avançar da investigação, procedeu-se a uma modulação do método de abordagem, em direção à pesquisa exploratória, de matiz qualitativa, tanto no que tange a uma mais cuidadosa revisão de literatura especializada, quanto numa coleta e análise de dados e informações que, de alguma forma e em alguma medida, abarcou todos os Tribunais de Contas brasileiros.

A ciência das políticas públicas é inerentemente transversal, demanda uma abordagem multifocal e multi-métodos para a elaboração de análises, diagnósticos e prognósticos. Assim sendo, a indicada metodologia de abordagem da presente pesquisa acabou por permear-se pelo referencial teórico da abordagem Direito e Políticas Públicas⁷. Em que pese tratar-se de um olhar eminentemente jurídico, tal abordagem se esforça em explicitar e viabilizar um diálogo permanente entre o campo do Direito e o “campo de públicas”.

As políticas públicas enquanto diretrizes intencionalmente voltadas ao enfrentamento de um problema público, abordadas na literatura especializada em várias dimensões analíticas⁸ e cíclicas, contam com uma rica e profícua elaboração teórica de tipologias, características e de análise dos elementos que as integram.

A pesquisa jurídica empírica orientada pela abordagem das políticas públicas retira conceitos, institutos, instituições e suas práticas de seu jargão usual e as estressam epistemologicamente desafiando o olhar tradicional da dogmática, e superando a manualística, arraigadas e reproduzidas nas práxis jurídica. Isto se dá, não numa postura iconoclasta, mas com estudos que resgatam e transformam incrementalmente determinadas categorias jurídicas-analíticas-dogmáticas, revitalizando-as, com vistas a habilitá-las para o enfrentamento dos complexos problemas juspublicistas do Estado contemporâneo.⁹

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 791-832 e; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. LOLLI, Eduardo Henrique. BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e Constitucionalismo Contemporâneo Crítico: Sistematizações para Subsidiar Análises em Direito e Políticas Públicas. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos. vol. 43, n. 90, 2022., pgs. 1-54.

⁸ Fernando de Souza Coelho, Leonardo Secchi e Valdemir Pires falam em sete dimensões de análise de políticas públicas: 1) dimensão de conteúdo (tipologia das políticas públicas); 2) dimensão temporal (fases do ciclo das políticas públicas); 3) dimensão espacial (instituições intervenientes); 4) dimensão de atores (os atores no processo das políticas públicas); 5) dimensão comportamental (estilo de políticas públicas); 6) dimensão de recursos (orçamentação e custeio da materialização de políticas públicas); 7) dimensão das razões, valores e princípios que sustentam uma política pública. COELHO, Fernando. SECCHI, Leonardo. PIRES, Valdemir. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos e Questões de Concurso*. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

⁹ BITENCOURT, Caroline Muller. Coelho, Saulo de Oliveira Pinto. LOLLI, Eduardo Henrique. Políticas Públicas e Constitucionalismo Contemporâneo Crítico: Sistematizações para Subsidiar Análises em Direito e Políticas Públicas. *Op. cit.* Também Maria Paula Dallari Bucci, expando a crítica formulada por William Clune acerca da tensão entre a formulação dogmática tradicionalista do Direito moderno centrada na modelagem liberal da

Não se trata, contudo, em abandonar ou lançar um ataque geral a ideias tradicionais do Direito enquanto dogma, dentre elas a segurança jurídica, mas contribuir para uma testagem do funcionamento do sistema de precedentes no agir dos Tribunais de Contas, para analisar se as operações jurídicas dos TCs brasileiros são realmente estáveis e dotadas de segurança jurídica em concreto, ou seja, uma segurança jurídica que engloba o dever de coerência e integridade¹⁰ de todo e qualquer ato de aplicação do Direito.

Ressalta-se que o tipo de pesquisa elaborada tem como pressuposto a insuficiência ou impossibilidade de demonstrações estatísticas no estudo de determinados objetos. Haverá, no quanto possível, utilização de ferramentas quantitativas, mas essas de forma instrumental, para apoiar as análises de cunho qualitativo e exploratório do presente estudo científico. Isto se faz necessário diante da escassez de trabalhos acadêmicos, teóricos ou empíricos, quanto ao tema dos precedentes de contas. Ainda que existam alguns trabalhos (como se demonstrará e se referenciará), o mapeamento da situação atual do manejo de precedentes de contas feito até então é bastante precário, o que contribuiu para a readequação do método de abordagem da presente pesquisa em direção a um perfil eminentemente exploratório¹¹.

A pesquisa exploratória é uma abordagem adequada para o caso em exame, na medida em que o próprio objeto investigado, no estado da arte científica-investigativa no Brasil, carece de proposições e estudos, ainda que preliminares, acerca do próprio delineamento do problema científico. Em situações como essa, a pesquisa exploratória, visa contribuir para o próprio processo de delimitação, refinamento, interpretação e compreensão, ainda que em traços gerais e com configuração e conclusões provisórias, de certo problema científico¹² num cenário onde a problemática, o objeto e seu diagnóstico se realiza na execução da pesquisa, apoiado na apreensão, confrontação e entabulamento dos dados, teóricas e metodologicamente

propriedade e do contrato e a abordagem consequencialista-instrumentalista típica do *Law and Public Policy* e seus arranjos sociais que se ocupam de questões de desenvolvimento econômico e bem-estar social. BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Idem*, p. 806.

¹⁰ O conceito de coerência e integridade utilizado no presente trabalho, tem certa aproximação com o desenvolvido por Ronald Dworkin para análise da atividade judicial, sendo possível, estendê-lo e aplicá-lo, com as devidas adequações, a toda atividade estatal de aplicação do Direito.

¹¹ Obras acerca de um sistema de precedentes, ciclo de políticas públicas seu controle, monitoramento e avaliação, orçamentação pública e federalismo fiscal existem e em abundância no Brasil. Escassas são investigações empíricas ou trabalhos teóricos lastreados científica-empiricamente.

¹² IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como Objeto de Estudo Empírico: O Uso de Métodos Qualitativos no Âmbito da Pesquisa Empírica. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar Empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p 11-37.

orientadas¹³. A grosso modo, é uma abordagem que permite que o objeto melhor seja detectado e percebido, enquanto e quando efetivamente investigado.

2.1 O objeto pesquisado

Desde a edição da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil-CPC/2015) tem-se um marco normativo, com vocação ou pretensões sistêmicas, que disciplina a construção, interação, vinculação e superação na/da jurisprudência brasileira. Por expressa disposição legal (art. 15 da Lei), as normas processuais civis são aplicadas supletiva e subsidiariamente à jurisdição administrativa exercida pelos Tribunais de Contas. Com as modificações à LINDB pela Lei nº 13.655/2018 há, por assim dizer, maior rigor na exigência de estabilidade e coerência das decisões prolatadas nas esferas controladoras-administrativas.

Assim, a pesquisa analisa como vem sendo recepcionada e estruturada burocraticamente pelos TCs a operação de um sistema jurisprudencial no âmbito do controle de contas, que atenda às noções atuais de integridade, coerência, transparência e segurança.

Na delimitação do estudo, visando abranger e mapear as peculiaridades decorrente da própria repartição de competências e as dificuldades concretas de gestão nos níveis da União, dos Estados-membros, Distrito Federal (DF) e dos Municípios a pesquisa descreverá, com base nas posturas e disponibilização de estrutura técnica dos órgãos analisados, o estado de sedimentação as capacidades para manejo de precedentes. Ademais, toma-se como ponto de partida, a necessidade de analisar o fenômeno em sua empiria e concretude, para além das narrativas doutrinárias ou institucionais.

2.2 A coleta, tratamento e interpretação dos dados e análise dos resultados

Foram enviados questionários com quesitos acerca da capacidade, suporte e aporte tecnológico e humano instalado/treinado para lidar com precedentes aos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas brasileiros, encaminhados em setembro de 2022.

As respostas às perguntas, possibilitaram trabalhar com dez quesitos de análise, e com isso subsidiar um olhar sobre como os TCs vêm se estruturando para lidar com precedentes. Em resumo, os quesitos analisam: se houve a instituição de órgãos ou departamentos com atribuições para tratar de precedentes; se há preocupação com redações de ementas, criação e

¹³ DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; NICÁCIO, Camila Silva. (Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática. 5 ed, rev. atual e ampl. São Paulo: Almedina, 2020, *e-book*.

disponibilização de repositório e acervos jurisprudenciais públicos; qual a disciplina regimental de institucionalização de técnicas de formação concentrada de precedentes; se há esforços para capacitação específica dos servidores nessa questão; portanto, se há indícios que apontam para existência de uma eficácia técnica, enquanto capacidade burocrática (humana e estrutural) dos TCs para operar um modelo de precedentes.

Numa perspectiva crítica, foi também possível detectar alguns obstáculos acerca dessa operação, entre eles: a ainda baixa integração entre os órgãos de contas; baixíssimo uso de ferramentas tecnológicas de inteligência artificial para a identificação de temas julgados e recorrentemente referenciados, padrões decisórios e a ausência de preocupação na capacitação, técnica-teórica, dos agentes envolvidos em matéria de operação e manejo de um sistema de precedentes e seus impactos na dinâmica jurisprudencial e procedural do controle de contas.

A literatura referenciada foi revisada, checada e confrontada, fornecendo perspectivas e aparato linguístico próprio do campo estudado, o que muito contribuiu ou ao menos viabilizou a exposição das ideias e as abordagens sobre elas já trabalhadas.

O processo pelo qual os dados foram coletados, os fatos delineados e as observações entabuladas, podem ser validados pela replicação de sua coleta com a geração dos mesmos resultados, observados os marcos temporais e as modificações legais e institucionais eventualmente ocorridas no período.

O modelo teórico, se válido, deve corresponder, em termos de comensurabilidade, ao delineamento empírico. As premissas e relações estabelecidas dos fatos constatados, enquanto matéria bruta, foram entabulados e interpretados segundo as orientações teóricas da abordagem DPP, partindo daí as ilações e inferências feitas a partir de dados. Assim, os achados de pesquisa foram fruto da interpretação que se atribuiu aos dados e informações, pela operacionalização dos conceitos e categorias fornecidas pela perspectiva teórica adotada. Isso é, houve um esforço de, tanto quanto possível, realizar uma interpretação teoricamente orientada e padronizada dos dados e fontes, e, partindo delas, apontar algumas evidências e tendências.

3. Discussão teórica: diálogo jurisprudencial em rede, federalismo cooperativo e precedentes de contas

Em relação ao problema da verticalização jurisprudencial, enquanto técnica e mecanismos de vinculação em que, em geral, um órgão de revisão ou de vértice, impõe sua jurisprudência aos demais, seja talvez o maior desafio do ponto de vista constitucional e de

desenho institucional à uma integração que viabilize um sistema de precedentes em sentido forte no âmbito do controle de contas.

Sendo os TCs órgãos autônomos com atribuições constitucionalmente cometidas e delimitadas, são responsáveis pela apreciação e julgamento de contas em única e última instância de modo que de suas decisões não cabem recurso para órgão diverso, nem entre TCs nem destes para o respectivo órgão(s) legislante(s) do Poder Legislativo.

De outra parte, a existência de entes federativos dotados de autonomia administrativa, legislativa e financeira, com competências constitucionalmente fixadas e limitadas formas de dinâmica e intersecção (federalismo dual, de modelo clássico ou americano), viu surgir em tempos mais recentes o chamado federalismo cooperativo, caracterizado pela estabelecimento de pontes de contatos e incentivo ao entrosamento entre os diversos entes federados, sobretudo diante do cometimento de obrigações comuns e competências legislativas concorrentes, complexificando o cenário normativo na medida em que mais de um governo pode inovar a ordem jurídica, sobre uma mesma matéria, ao mesmo tempo, num mesmo espaço territorial.

Assim, se a cooperação institucional dos TCs, sob o ponto de vista normativo, é bastante e especialmente limitada dado o pano de fundo do Estado federado, isso não importa em sua inexistência. Porém, a lógica do modelo de federalismo de cooperação e da administração pública multinível e em rede, parece não conseguir permear, ou o faz de forma bastante tímida, no controle de contas.

Os desafios da forma federativa de Estado não importam, por si só, numa vedação ou impossibilidade de maior interação dos TCs. Desse modo, no atual arranjo constitucional das Cortes de Contas há uma configuração peninsular, não insular, pois existe um mínimo de coadjuvação funcional e institucional entre eles, e, ainda que residualmente, o TCU desempenha competências de repercussão nacional¹⁴ bem como funciona como um parâmetro argumentativo de coerência e integridade.

¹⁴ Contra uma leitura ou mesmo mudanças legislativas, no sentido de implementação de um sistema de precedentes em que o TCU seria o órgão de vértice ou sobreposição no controle de contas, apontando violação à cláusula pétreia da forma federativa de Estado (art. 60, §4º, II da CRFB/1988), *vide*: COUTINHO, Dóris de Miranda. Tribunal de Contas da Nação é Inconstitucional. Coluna no portal Jota, publicado em 29.03.2021. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tribunal-de-contas-da-nacao-e-inconstitucional-29032021>>, acesso em 15.05.2023. Conforme argumentos e demonstrações apresentadas nesse capítulo, notar-se-á que a autora faz leituras ainda fundadas em certo imobilismo federativo, bem como desconsidera as implicações epistêmicas-operacionais de um arranjo sistêmico de controle externo.

3.1 Federalismo de cooperação e sistema de controle

Um “sistema”, conforme uma de suas possíveis acepções, exige ações integradas, coerentes, convergentes e interligadas, de modo que um sistema de precedentes, neste contexto, encontra-se inserido como subsistema num arranjo maior do sistema de controle (interno e externo).

Desse modo, resta ainda mais rarefeita, do ponto de vista operacional, definir qual é a “natureza jurídica” do TCs e seu posicionamento na estrutura do Estado na medida que tendo o controle, por expressa disposição constitucional (art. 70 c/c 74, IV da CRFB/1988), uma configuração sistêmica a interação entre órgãos é imprescindível, estejam eles alocados nos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário e/ou sejam eles independentes, autônomos, superiores ou subalternos, para utilizar a tradicional classificação de Hely Lopes Meirelles¹⁵, ou se insiram na esfera federal, estadual, distrital ou municipal.

O emprego de órgãos alocados na estrutura da União no desempenho de funções de repercussão nacional não é estranha à Constituição de 1988 e nem novidade dela, pode-se apontar, a atribuição de competências ao Senado Federal que transcendem a esfera da União, com impacto em matérias financeiras dos Estados-membros, DF e Municípios (art. 52, V, VI, VII, IX e XV da CRFB/1988); quando suspende norma declarada inconstitucional pelo STF, independentemente de serem elas normas nacionais, federais, estaduais, distritais ou municipais (art. 52, X da CRFB/1988) ou quando exerce função uniformizadora das alíquotas do ICMS (art. 155, II, §2º, IV, V, *a, b* da CRFB/1988), ou mesmo diante do problema da concessão de isenção tributária heterônoma pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República enquanto chefe de Estado.¹⁶

Assim, esta pesquisa pretende provocar a pensar as comunicações interfederativas, no controle de contas.

No caso das competências do Tribunal de Contas da União, não se limitam às atividades previstas no rol do art. 71 da CRFB/1988, isso é, outras atribuições lhe são cometidas por dispositivos dispersos no texto constitucional, para além da topografia redacional reservada

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizado até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.09.2015, por Emmanuel Burle Filho. 42 ed./atual. São Paulo: Malheiros, 2016, pgs. 74-76.

¹⁶ Nesse sentido veja-se a jurisprudência e o raciocínio empregados pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) nº 229096, Tribunal Pleno, relator Ministro Ilmar Galvão, relatora do acórdão Ministra Cármen Lúcia, julgamento: 16.08.2007.

ao controle orçamentário (competências heterotópicas), desempenhando atividades que não dizem respeito somente à União, mas também aos entes subnacionais (Estados-membros, DF e Municípios), adquirindo, ainda que pontualmente, caráter nacional.¹⁷

Assim como o Congresso Nacional é o aparelho legislativo da União, mas também se presta a materializar legislativamente atribuições da República Federativa do Brasil, não só é possível como há cometimento constitucional e legal de competências com caráter nacional, ainda que pontuais, ao TCU.¹⁸

Uma maior integração dos TCs encontra bases constitucionais positivas que viabilizam um maior grau de interação entre eles, inclusive, por um eventual sistema de precedentes. Primeiro, como se buscou destacar, as bases do federalismo cooperativo e o complexo arranjo em que a União se comporta com “dupla personalidade jurídica” (ora como sujeito de direito internacional público apresentando ou representando a RFB, ora como pessoa jurídica de direito público interno, enquanto parte do Estado brasileiro), o que torna possível se valer da estrutura do TCU para o exercício de algumas funções de caráter nacional, fenômeno que já acontece, conforme exemplos citados. Segundo: o controle é uma função cujo exercício foi configurado pela Constituição, orgânica e operacionalmente, como sistêmico (controle interno e externo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além do controle social).

Por sua vez, uma dinâmica jurisprudencial entre órgãos de controle, no controle de contas, não está adstrita ao modelo jurisprudencial ou sistema de precedentes estruturado para o Poder Judiciário. A revisão de literatura realizada nessa pesquisa, possibilitou examinar que a produção acadêmica, quase que por unanimidade, tem o sistema de precedentes judiciais

¹⁷ Exemplos são: a realização dos cálculos das cotas referentes aos fundos de participação dos Municípios na arrecadação do ICMS pelos Estados (art. 158, parágrafo único, I c/c art. 161, parágrafo único da CRFB/1988) e das quotas de participação nos fundos de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; efetuação do cálculo das quotas e revisão dos coeficientes individuais de participação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) conforme a Lei Complementar nº 62/1989 e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da CIDE-combustíveis (Lei nº 10.336/2001) e do IPI-exportação (Lei Complementar nº 61/1989).

¹⁸ Por sua vez, dada a vedação aos Municípios para a instituição de tribunais ou cortes de contas desde de 05 de outubro de 1988, aqueles que não os tinha instituído antes da promulgação da CRFB/1988 ou após promoveram a sua extinção, têm o controle de contas aferidos, em regra, pelos Tribunais de Contas do Estado, desse modo, tem-se hipótese em que um órgão estadual presta auxílio, julga contas e exerce controle sobre atos praticados por um outro ente federado, os Municípios, não caracterizando esse fenômeno violação ou vulneração à separação dos Poderes ou à autonomia do ente controlado. Mesmo os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado são órgãos estaduais a exercerem controle sobre a Administração Pública municipal, sem, contudo, integrar lhes organicamente. Nesse sentido é a jurisprudência do STF: ADI nº 687, Ministro-relator Celso de Mello, DJe: 10.02.2006.

como um modelo único e tendem a mimetiza-lo ou refutá-lo, de modo que ele ocupa certa centralidade na análise. Conforme se demonstrará, a pesquisa nos regimentos internos do TCs, mostrou uma clara tendência de replicação, total ou parcial, por esses órgãos, das técnicas de formação concentrada de precedentes e consolidação jurisprudencial utilizadas pelo Poder Judiciário, o que de certo modo, pode gerar um empobrecimento acerca das peculiaridades e potencialidades da discussão no âmbito do controle.

3.2 Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: interação, responsividade e cooperação

Em 2002, a Fundação Instituto de Administração ligada à Universidade de São Paulo (FIA/USP) apresentou relatório de pesquisa, diagnóstico e proposição de iniciativas sobre a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

Dentre os principais problemas diagnosticados junto aos TCs pela pesquisa estava a “baixa integração externa, notadamente entre os diversos tribunais, poderes e a sociedade”¹⁹. Desde a apresentação do relatório da pesquisa, foram desenvolvidas iniciativas voltadas à maior integração dos TCs e aperfeiçoamento das rotinas administrativas no controle de contas, em alguma medida adotando como marco teórico a ideia de uma Administração Pública em rede.²⁰

Se direitos têm custos, como vem sendo enfatizado pela literatura jurídica e econômica contemporânea²¹, necessário se faz analisar os órgãos, constitucional ou legalmente, imbuídos no dever de fiscalização e controle das finanças públicas, na medida em que estas estão intimamente relacionadas com a implementação de políticas públicas, seu sucesso ou fracasso.

¹⁹ SÃO PAULO, Fundação Instituto de Administração. Projeto de Prestação de Serviços Especializados para Realização de Pesquisa e Proposição de Iniciativas para a Adequada Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais. Relatório Final da Pesquisa de Campo. 2002, p 2. Disponível em <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/12710006/pesquisa-fia-usp-promoex-diagnostico-ambiente-interno>>. Acesso em 17.01.2021.

²⁰ Provavelmente a mais significativa das ações formuladas e implementadas no período tenha sido o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) implementado entre 2006 e 2012, entre as iniciativas do programa se encontram, dentre outras, o estímulo à criação de planos estratégicos periódicos, uniformização de procedimentos e indicadores, integração entres os tribunais. Para estudo acerca dos avanços, frustrações e discussões do PROMOEX, *vide*: CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. MARTINS, Túlio César Pereira Machado. SILVA, Flávia de Araújo e. Redes Organizacionais no Contexto da Governança Pública: A Experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o Grupo de Planejamento Organizacional. Revista do Serviço Público. Brasília 64 (2): 249-271 abr/jun 2013.

²¹ HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. O Custo dos Direitos: Por que a Liberdade Depende de Impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

A tradicional ideia do controle posterior dos atos, ainda que preponderante no controle de contas, é revista e atenuada diante de múltiplos âmbitos e instâncias de controle (interno, externo, social e jurisdicional), em que decisões acerca de políticas públicas são submetidas a *accountability* institucional desde seus rascunhos.

A técnica da edição de normas gerais pela União no âmbito da competência concorrente, é expressão da ideia de que no federalismo certas matérias devem ter um mínimo de uniformidade, cabendo, logicamente, ao órgão de maior abrangência promover a consonância, harmonização e coerência dos aspectos indistintos da legislação. Assim, não é necessário, e pode nem mesmo ser recomendável, que a operação de precedentes no controle de contas imite o modelo do Poder Judiciário, até porque, os Tribunais de Contas possuem desafios e potenciais diferentes, de modo que atribuir ao TCU a função de uniformização de questões relativas às normas gerais cuja decisões, nestas matérias, obriguem aos demais TCs não viola a autonomia dos entes federados e dos demais TCs, o próprio TCU nessa matéria editou a Súmula nº 222²², que, contudo, em reação às demais Cortes de Contas, carece de obrigatoriedade e, por decorrência lógica, não são dotados de *enforcement* e dos meios processuais próprios para controle, tais como recursos e/ou reclamação, por exemplo.

3.3 Da Administração Pública em rede à possibilidade do controle de contas em rede

A dinâmica do exercício da jurisdição de contas sobre o orçamento e as políticas públicas acabam por evidenciar uma demanda de uniformização não só jurisprudencial, mas também procedimental por operadores desse campo. A redução do controle do gasto público a uma análise meramente contábil empobrece em demasia a função dos Tribunais de Contas e mesmo a efetividade das políticas públicas, o controle orçamentário traçado na CRFB/1988 (art. 70), segundo Sabrina Iocken, “é um controle sistêmico”²³ logo, demanda interação, tendo esta como condição de possibilidade a superação do insulamento das Cortes de Contas.

²² As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Há, implicitamente, no enunciado da Súmula nº 222 do TCU a ideia de que sendo a União, nos termos do art. 22, XXVII da CRFB/1988, competente para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, caberia por parte de seu órgão de contas uma espécie de interpretação qualificada dessas normas.

²³ “A questão que se coloca é a de inserir a jurisdição de contas, que, constitucionalmente, é o local apropriado para o exame do orçamento, na rede institucional de avaliação e controle das políticas públicas”. IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das Políticas Públicas: Necessidade de uma Diretriz Normativa no Âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA; SARQUIS. (Coords.). *Processo de Controle Externo: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 265.

Se a administração em rede é um fenômeno moderno acolhido e celebrado na literatura administrativista do século XXI, o exercício do controle pelos TCs demanda algum nível de entrelaçamento, uma estruturação clara das competências a serem exercidas por órgãos diversos, cabendo a um ou alguns deles o último pronunciamento sobre determinadas questões, que vinculará os demais. Contudo, há uma excessiva tendência de mimetização das técnicas e mecanismos de interação e formação de precedentes utilizadas pelo Poder Judiciário, pela jurisdição de contas. O Brasil, ainda que se tenha criado um sistema de precedentes próprios ou à brasileira, a jurisdição administrativa em sentido amplo (que inclui a de contas) não conseguiu ainda e de todo, superar ou entender as novas nuances da ideia de hierarquia e sua releitura no âmbito de uma administração em rede, em que, mesmo sendo um poder administrativo de supremacia especial, nem sempre se fará presente.

Essa situação aparentemente paradoxal tem como uma explicação possível o transporte de uma lógica judicial para órgãos administrativos, conservando a ideia de “processo” como uma categoria geral, um fenômeno jurídico-garantístico onde a litigiosidade é e dá a tônica da relação, “da qual o processo judicial, o processo legislativo e o processo administrativo seriam manifestações específicas”²⁴, tem-se aí ainda arraigados os postulados liberais de controle e freio à intervenção do Estado.

Nessa abordagem ficam esmaecidas e comprometidas as potencialidades do modelo em rede e de um novo Direito Administrativo, onde a distinção entre as finalidades do processo judicial e administrativo recebem um tratamento diferencial teoricamente sofisticado e mais refinado:

O processo administrativo não é uma simples imagem do processo judicial refletida na atividade administrativa do Estado. Sob o ponto de vista finalístico, processo judicial e procedimento administrativo servem a objetivos essencialmente distintos. No primeiro caso, a resolução de conflitos de modo definitivo, para alcançar a ‘paz jurídica’ (art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988); no segundo um rol de múltiplos, distintos e, muitas vezes, concorrentes, interesses públicos a concretizar.²⁵

Pode-se com isso inferir que a o processo judicial é estrutural-finalisticamente dialético e o processo administrativo dialógico, não se exaurindo na resolução de conflitos, o

²⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização no século XXI*. Lisboa: Almedina 2017., pgs. 209-308.

²⁵ BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização no século XXI*. *Idem*.

Direito Administrativo contemporâneo, vem, sobretudo, destacando as potencialidades da função construtiva, mediadora e alocadora de interesses no processo administrativo.

A cadeia sistêmica-integrativa da estrutura do Poder Judiciário brasileiro, permite que órgãos integrantes de uma unidade federativa tenha poder decisório sobre outras unidades, sem comprometimento da autonomia federativa, isso é visível, por exemplo, na jurisdição exercida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), órgão do Poder Judiciário da União que, no entanto, tem competência recursal em face de acórdãos prolatados pelo Tribunais de Justiça dos Estados e mesmo competência originária para julgar o Chefe do Poder Executivo de um Estado-membro. Fernando Menezes de Almeida explica esse fenômeno pela “[...] peculiaridade de a Constituição brasileira haver adotado uma organização nacionalmente unificada da *função jurisdicional*, numa lógica que *não se aplica à função administrativa* [...]”²⁶

Desse modo, a função de controle com os contornos de categoria doutrinária autônoma, diante de seu arranjo sistêmico, demanda a articulação institucionalizada ao lado das instituições estatais de realce das funções administrativas e judiciais.

Esse desenho é perceptível pelas ações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Instituto Rui Barbosa (IRB), no caso dos TCs por exemplo, propondo soluções-modelo e fomentando e estabelecendo uma arena de diálogo institucional dos órgãos, em favor de uma institucionalidade dialógica com a formulação de um repertório e repositório jurídico-institucional, que têm promovido importantes avanços.

Dentre as questões mais afetas ao objeto da presente pesquisa, houve a criação do JurisTCs pelo IRB, portal onde promove-se:

A organização e sistematização das decisões a partir da estruturação dos setores e comissões de jurisprudência além de evidenciar e promover o trabalho dos Tribunais auxiliam para que não haja retrabalho (novas decisões sobre o mesmo assunto), evitam erros (decisões contrárias), e também permite que as novas decisões possam ser mais bem fundamentadas, gerando confiabilidade e coerência das decisões. Visando ao aperfeiçoamento das estruturas de jurisprudência dos Tribunais de Contas e a adequada divulgação das decisões desde 2012 os Tribunais de Contas vêm se reunindo e trocando experiências, produtos e softwares.²⁷

A plataforma é gerida pelo Comitê Técnico de Jurisprudência, Súmula e Processo com a explícita pretensão de “disseminar os produtos criados pelos Tribunais de Contas e ser um

²⁶ ALMEIDA, Fernando Menezes de. A Noção Constitucional de “Administração Pública” Aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017, pp. 17-28, p 23.

²⁷ Disponível em < <https://juristcs.irbcontas.org.br/>>, acesso em 15.05.2023.

ambiente de troca de ideias e otimização de recursos”²⁸. Conta com *links* diretos e organizados para acesso ao boletim informativos divulgados por 22 TCs.²⁹

A pesquisa integrada de jurisprudência permite pesquisas por assunto, incluindo, nessa forma de busca, o mecanismo de formação do julgado (súmulas, consultas, prejudgados, uniformização de jurisprudência e incidente de inconstitucionalidade), técnicas de formação concentrada de precedentes com pretensões de vinculatividade disciplinados nos regimentos internos dos Tribunais de Contas.

Também o IRB criou a Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede INDICON) para o intercâmbio de experiências voltados à revisão metodológica para validação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) e Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), ambicionando estruturar um futuro “Sistema de Indicadores de Fiscalização”³⁰.

Por fim, a Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (InfoContas) visa ao intercâmbio de informações, conhecimentos e procedimentos, numa espécie de “Inteligência de Controle Externo”³¹ que já foi aderida por todos os TCs, consignado de forma expressa que a cooperação interinstitucional é necessária para a mudança da realidade social, eficiência e operação do sistema Tribunais de Contas.³²

Os TCs, vêm, portanto, adotando posturas compatíveis com a ideia de que o controle é uma função para avaliação e aperfeiçoamento do planejamento e, nessa condição, o orienta e o retroalimenta. Essa dinâmica, contudo, não se dá de forma insular ou isolada, mas, em rede, sistêmica. Conforme a leitura epistêmica e o teste sistêmico proposto por Joseph Raz³³, do ponto de vista analítico é possível apontar que os Tribunais de Contas, por terem estruturado e se reportarem e empregarem normativamente a na sua práxis institucional à produção de

²⁸ Disponível em < <https://juristcs.irbcontas.org.br/>>, acesso em 15.05.2023.

²⁹ TCU, TCE/CE, TCE/BA, TC/DF, TCE/ES, TCE/GO, TCE/MG, TCE/MS, TCE/MT, TCE/PA, TCE/PR, TCE/PI, TCE/RJ, TCE/RN, TCE/RR, TCE/RO, TCE/SC, TCE/TO, TCME/BA, TCME/GO, TCM/RJ e TCM/SP. Por razões desconhecidas, no questionário encaminhado aos TCs, nenhum deles sequer referiram-se ou indicaram acerca da existência ou participação nessa plataforma. Isso indica que talvez essas importantes iniciativas ainda careçam de maior capilaridade.

³⁰ Disponível em <<https://redeindicon.irbcontas.org.br/sobre/>>, acesso em 15.05.2023.

³¹ Disponível em <<https://irbcontas.org.br/infocontas/>>, acesso em 15.05.2023.

³² Outras iniciativas importantes são as capacitações disponibilizadas pela IRB e ATRICON, o Laboratório de Informações de Controle (LabContas), plataforma digital que disponibiliza informações, *software* e *hardware* para análises de conteúdo, banco de dados da Administração Pública que pode, inclusive, ser acessado e compartilhado com e por outros órgãos ou instâncias de controle.

³³ RAZ, Joseph. O Conceito de Sistema Jurídico: Uma Introdução à Teoria dos Sistemas Jurídicos. Tradução de Maria Cecília Almeida; revisão de tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, pgs. 100 (nota de rodapé 6) e 161.

precedentes, há forte indicativo de que reconhecem essa lógica e categoria normativa como uma regra a ser seguida.

Numa outra conotação de sistema, no sentido de articulação de ações integradas, coerentes, convergentes e interligadas, entre órgãos distintos ou em níveis federativos distintos, de modo que um sistema de precedentes, neste contexto, encontra-se inserido como subsistema num arranjo maior do controle, um sistema de controle constitucionalmente desenhado, lógica essa que vem sendo admitida e até corroborada pela prática e esforço institucionais dos Tribunais de Contas.³⁴

3.4 Fatores institucionais que determinam/moldam a compreensão jurisprudencial

Averiguar em que medida os TCs modelam um sistema de precedentes tem repercussão na questão do controle das políticas públicas, o que acaba por impactar na efetividade da Constituição. Isso se dá na medida em que, segundo Thomas R. Dye:

É importante lembrar que o impacto dos arranjos institucionais nas políticas públicas é um problema empírico que merece investigação. Muito frequentemente reformadores entusiastas têm afirmado que uma mudança específica na estrutura institucional provocaria mudanças nas políticas públicas, sem que, porém, tenham estudado a verdadeira relação que existe entre a estrutura e as políticas. Devemos ser cautelosos em nossa avaliação do impacto da estrutura sobre as políticas. Talvez descubramos que *tanto* a estrutura *quanto* as políticas são em grande parte determinadas por forças econômicas e sociais, e os diferentes arranjos institucionais terão pouco impacto independente sobre as políticas, se as forças subjacentes permanecerem constantes³⁵.

Tanto o Direito como a Ciência Política, ao analisar políticas públicas numa perspectiva processual (ou procedural), acabam por deixar científica e institucionalmente descoberto o campo da tomada de decisão e do conteúdo da política pública no que diz respeito aos desígnios constitucionais. Por isso, “as relações entre *processo* e *conteúdo* devem ainda ser pesquisadas”³⁶ em políticas públicas. Mas o norte dessa análise deve ser o projeto constitucional de 1988, cuja adequada compreensão se dá numa linguagem eminentemente jurídica. Assim, um controle material ou finalístico de contas, deve construir essa triangulação

³⁴ Nesse sentido: BONIFÁCIO Robert. MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and Evaluation of Public Policies in Brazil: Conceptual Approach and Trajectory of Legal and Institutional Development. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021., pg. 363-365. Os autores concordam acerca da existência de um “microssistema constitucional de M&A”.

³⁵ DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN, F.G; SALM J.F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora UnB, 2010. p 103.

³⁶ DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *Idem*, p 106. (Destaque original).

entre probidade do gasto público, adequação finalística do gasto; e adequação constitucional das políticas públicas em que se dá o gasto.

Se a perspectiva contemporânea acerca da Administração Pública demonstra que o público não se exaure nem se confunde com o estatal, o Estado, no entanto, não perde o protagonismo e continua a ser o *locus* privilegiado do debate público tendo em vista a permanência e proeminência de seus atributos arregimentadores tal como a visibilidade que que dar a um problema e sua conformação na agenda pública, a legitimidade que atribui às decisões, a coerção, os recursos financeiros e corpo burocrático à sua disposição.

A sociedade que não planeja, controla e avalia suas políticas públicas aceita qualquer resultado, desse modo, o controle de contas, especializado que é na atividade financeira do Estado não pode ignorar toda a implicação social que ela acarreta, demandando maior atenção acadêmica e podendo fornecer melhores condições de entendimento da síntese das conexões entre as diversas fases, tipos e elementos das políticas públicas, inclusive para que se possa fazer desenclausurar tanto quanto possível da sua comunidade epistêmica ultra especializada, e sobretudo pensar o lugar e interação do controle de contas e suas (dis)funcionalidades na avaliação de políticas públicas.

Um sistema de precedentes “[...] acarreta uma complexidade significativa”³⁷ na medida em que a autonomia dos entes federados, e, no caso, dos Tribunais de Contas é um obstáculo à verticalização jurisprudencial. Desse modo, o órgão de vértice deve ser dotado de algum atributo bem como deve existir mecanismos de constrangimento para que os órgãos sujeitos aos seus julgados sejam compelidos a observar sua jurisprudência, com isso nota-se que por mais críticos que se possa ser em relação à concepção burocrática de hierarquia, um paradoxalmente, um sistema de precedentes não consegue dela se desvencilhar completamente, assim, dotar o TCU de competências uniformizante vinculante³⁸, por exemplo, lhe atribuirá,

³⁷ TARUFFO, Michele. Institutional Factors Influencing Precedents. In: GOODHART, Arthur L. MACCORMICK, D. Neil. SUMMERS, S. Robert. *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. New York: Routledge, 1997, pgs. 437-460, p. 440. No original: “[...] entails a significant complexity.”

³⁸ Enfatiza-se a competência uniformizadora tendo em vista que a Alemanha, sendo uma federação, preocupou-se em estruturar órgãos jurisdicionais encarregado de uniformizar e, se necessário, impor as normas da União aos Estados-membros. Esse fenômeno serviu de inspiração para a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, especialmente visível nas competências do STJ. Vide: TARUFFO, Michele. Institutional Factors Influencing Precedents. In: GOODHART, Arthur L. MACCORMICK, D. Neil. SUMMERS, S. Robert. *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. *Idem*. Para a autora, a partir de configurações hierárquicas pode-se explicar a verticalização de precedentes, no qual um tribunal superior impõe sua jurisprudência a um inferior. “A hierarquia dos tribunais parece ser uma característica organizacional comum a todos os sistemas modernos de justiça”. No

ainda que residual e impropriamente, uma posição hierárquica, não no sentido próprio, como poder geral de mando, delegação e avocação, mas como um órgão que, na matéria de sua competência, poderá impor sua jurisprudência aos demais.

Dada a estrutura federal do Estado brasileiro, paradigmas como o da gestão multinível e da administração em rede, pode atenuar ou reformular a tradicional ideia de hierarquia, sobretudo destacando a sua vocação de coordenação, não mais como uma prerrogativa geral de injunção.

4. Análise empírica das capacidades estatais instaladas dos Tribunais de Contas para manejo de um sistema de precedentes

A coleta de dados se deu por meio de pedido de informações junto a todos os Tribunais de Contas brasileiros (33 órgãos). O pedido de informações foi padronizado por meio de questionário, que contém 10 quesitos para coleta dos dados. Os questionamentos visavam e, de fato, permitiram uma análise da capacidade técnica-operacional (humana e tecnológica) de agregação, pelos Tribunais de Contas, de seus próprios precedentes. Não obstante, as respostas obtidas permitem também promover-se algumas indicações sobre a capacidade dos órgãos investigados para operar adequadamente precedentes externos.

O levantamento dos dados neste trabalho entabulados se deu via requerimento com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), destinados os formulários com os quesitos aos 33 Tribunais de Contas brasileiros.

Dos 33 TCs, 28 responderam ao menos um quesito do questionário e 5 não ofereceram resposta a nenhum quesito encaminhado³⁹, o que garante uma amostragem abrangente do universo estudado, contando a pesquisa com um considerável, em termos de calibragem, poder amostral, na medida em que, em maior ou menor grau de abrangência e precisão, cobriu 84,84% do universo analisado.

Os dados levantados permitem analisar a relação dos TCs com seus próprios precedentes, individualmente considerados, mas apontando também certos indicativos acerca

original: “*Hierarchy of courts is the organizational feature that seems to be common to every modern system of justice.*”

³⁹ São eles: TCME/PA, TCE/MA, TCE/PB, TCE/SE e TCME/BA.

da capacidade de utilização de precedentes e jurisprudência de outros TCs, tribunais administrativos e do Poder Judiciário, conforme os resultados:

Quanto à primeira categoria de análise, a saber, o acesso público aos precedentes dos Tribunais (transparência jurisprudencial ativa), os achados dessa pesquisa permitiram detectar ampla criação/disponibilização de acesso ao público do acervo jurisprudencial eletrônico em geral pelos TCs, que foram sensivelmente ampliados a partir de 2016, quando é possível concluir que, como regra, passam a contar com plataforma eletrônica especialmente estruturada para acesso e pesquisas públicas de jurisprudência. Os dados entabulados apontaram a seguinte tendência:

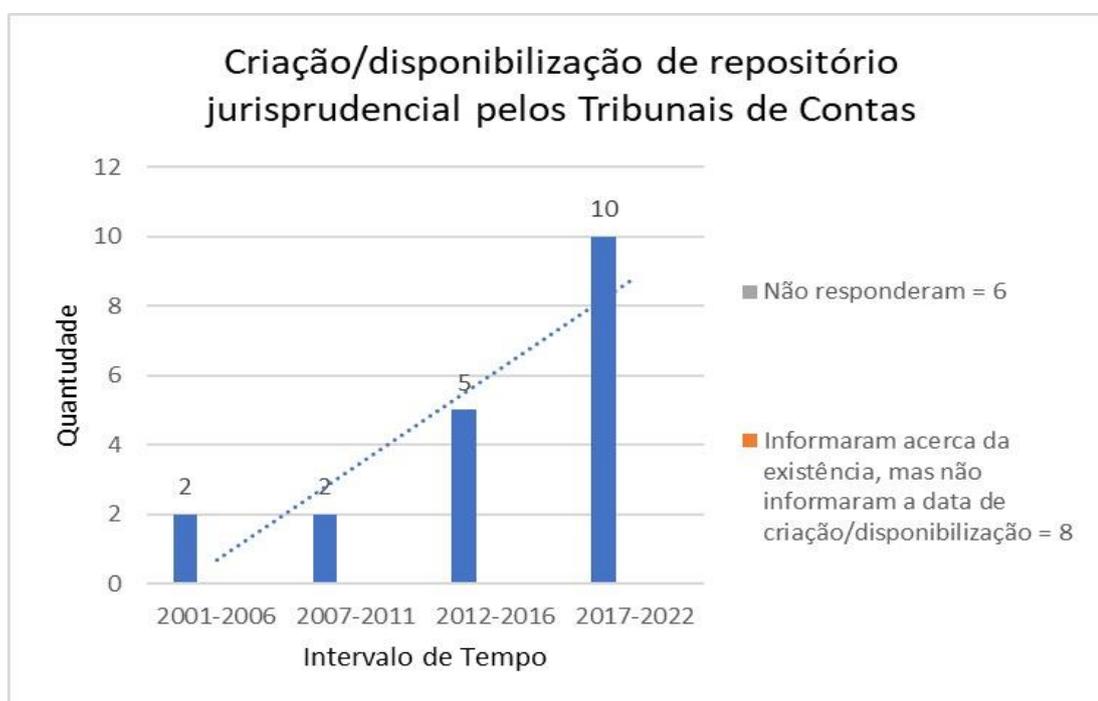


Gráfico 1. Criação/disponibilização de repositório jurisprudencial pelos Tribunais de Contas

Há duas causas e explicações possíveis para tal incremento na criação/disponibilização de acervo de precedentes pelos TCs. Primeiramente, cogita-se o aumento da disponibilidade e esforço de adoção e emprego de tecnologia na gestão pública nos últimos anos. Por outro lado, 2016 é o ano de entrada em vigor do CPC/2015 e sua especial disciplina de um sistema de precedentes, o que pode ter sido um gatilho para o aumento da preocupação por uma formatação minimamente organizada e operacional de plataformas com os julgamentos ou outros atos decisórios das Cortes de Contas.

Os dados coletados demonstram que, ao menos, 27 TCs contam com um acervo e repositório jurisprudencial eletrônico de acesso público e gratuito, com 3 Tribunais que ainda não o têm ou não o disponibilizaram ao público (TCE do Amapá, Pernambuco e Roraima⁴⁰).

Mesmo não tendo oferecido respostas ao quesito relativo à existência de repositório jurisprudencial, a partir de buscas realizadas pelo pesquisador, averiguou-se que o TCME/PA conta com portal eletrônico que reúne os julgados da Corte, pelo menos, desde 2021; o TCE/MA noticiou⁴¹ em 2022 que a Corte iniciou trabalhos para criação de um informativo de precedentes com o “objetivo de sistematizar a jurisprudência da instituição”, não tendo sido concluído ou lançado até a data de encerramento da pesquisa; o TCE/PB noticiou o lançamento, em 2022, de plataforma com ferramental de pesquisa para a busca de jurisprudência⁴²; e, por fim, o TCME/BA também conta com plataforma de organização e disponibilização de sua jurisprudência com possibilidade de pesquisa por assunto ou palavra-chave e a disponibilização de enunciados de súmulas do STF, STJ e do TCU.

Quanto ao agrupamento de decisões e identificação de precedentes por meio de *software*, robô ou inteligência artificial, a análise das respostas permite constatar que essa tecnologia é utilizada por apenas 3 TCs (TCE/TO; TCE/PI; TCE/BA) o que corresponde a 12% dos órgãos, dentre os que encaminharam as respostas (25 dos 33 tribunais brasileiros, equivalente a 75,75% do universo amostral)⁴³. O volume de respostas a tal quesito foi alto, o que indica boa confiabilidade quanto à constatação de que ainda é baixa a utilização desta tecnologia. O quadro a seguir apresenta visualmente esta constatação:

⁴⁰ O TCE/RR informou que todas as decisões prolatadas pelos colegiados da Corte são publicadas no Diário Eletrônico, disponível para pesquisa na *internet*, sendo de livre acesso ao cidadão. O mesmo portal dispõe da possibilidade de pesquisa e acesso as deliberações. No entanto, não informou acerca da organização e sistematização com varreduras, classificação por temas, assuntos ou tipo processuais. Em consulta do pesquisador ao seu sítio eletrônico, há espaço especialmente voltado à jurisprudência, súmulas e prejudgados, contudo, em todas as tentativas de acesso, o sistema estava com problemas de operação, sendo a última diligência tentada em 30.04.2023. Disponível em <https://www5.tcrr.tc.br:8443/servicos-site/informativo_jurisprudencia/index.xhtml>.

⁴¹ Disponível em <<https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/1606-tce-inicia-trabalhos-para-criacao-de-informativo-de-precedentes-da-instituicao>>, acesso em 29.04.2023.

⁴² Disponível em <<https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-amplia-transparencia-ao-lancar-sistema-de-busca-textual-da-jurisprudencia-sobre-as-decisoes-da-corte>>, acesso em 20.04.2023. Contudo, em buscas realizadas no *site* do órgão, a noticiada plataforma não foi encontrada pelo pesquisador, de modo que a resposta foi classificada, diante do fato, como inexistência do mecanismo.

⁴³ Não ofereceram resposta ao quesito: TCME/PA, TCE/MA, TCE/PB, TCE/SE, TCME/BA, TC/DF, TCE/MS e TCE/SP. As demais Cortes informaram que não contam ou utilizam com esse tipo de ferramental.

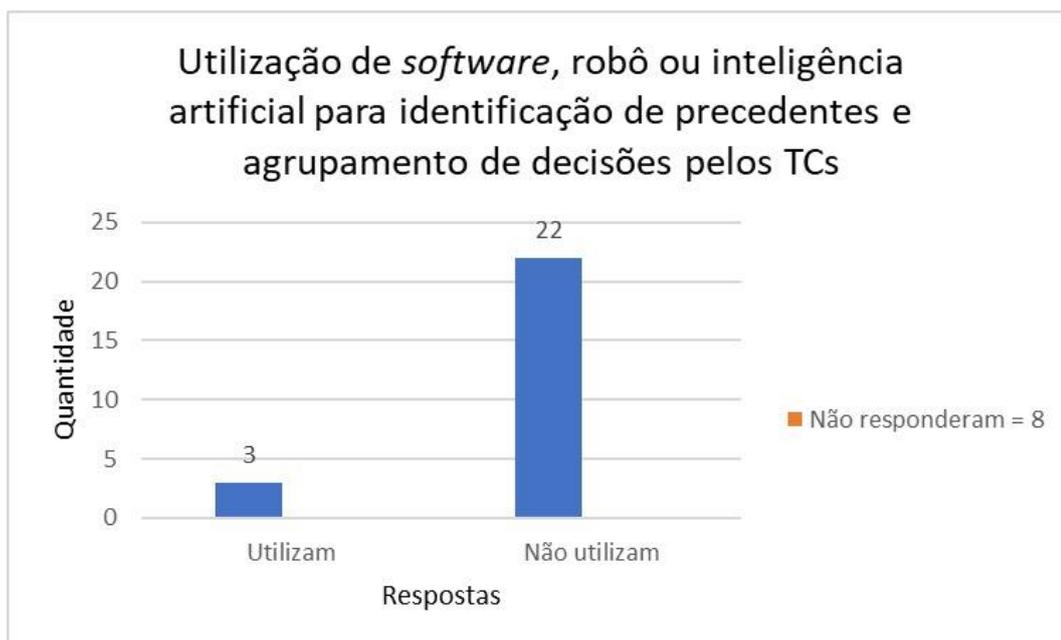


Gráfico 2. Utilização de *software*, robô ou inteligência artificial para o agrupamento e identificação de precedentes pelos Tribunais de Contas

Também foram os Tribunais de Contas questionados acerca da completude do acervo documental e abrangência na indexação dos temas e assuntos pesquisados, sendo que no repositório de 21 TCs⁴⁴ há a reunião e disponibilização de todos os julgados da Corte (decisões monocráticas e acórdãos das Turmas e do Plenário):

⁴⁴ São eles: TCE/AC, TCE/AM, TCE/RR, TCE/PA, TCE/AP, TCE/TO, TCE/PI, TCE/CE, TCE/RN, TCE/BA, TCE/MT, TCE/GO, TCME/GO, TCE/MS, TCE/MG, TCE/RJ, TCM/RJ, TCE/SP, TCM/SP, TCE/PR e TCE/RS. Não responderam ao quesito 8 TCs: TCE/RO, TCME/PA, TCE/MA, TCE/PB, TCE/AL, TCE/SE, TCME/BA e TC/DF. Os demais Tribunais disponibilizam ou somente ementas ou somente acórdãos.

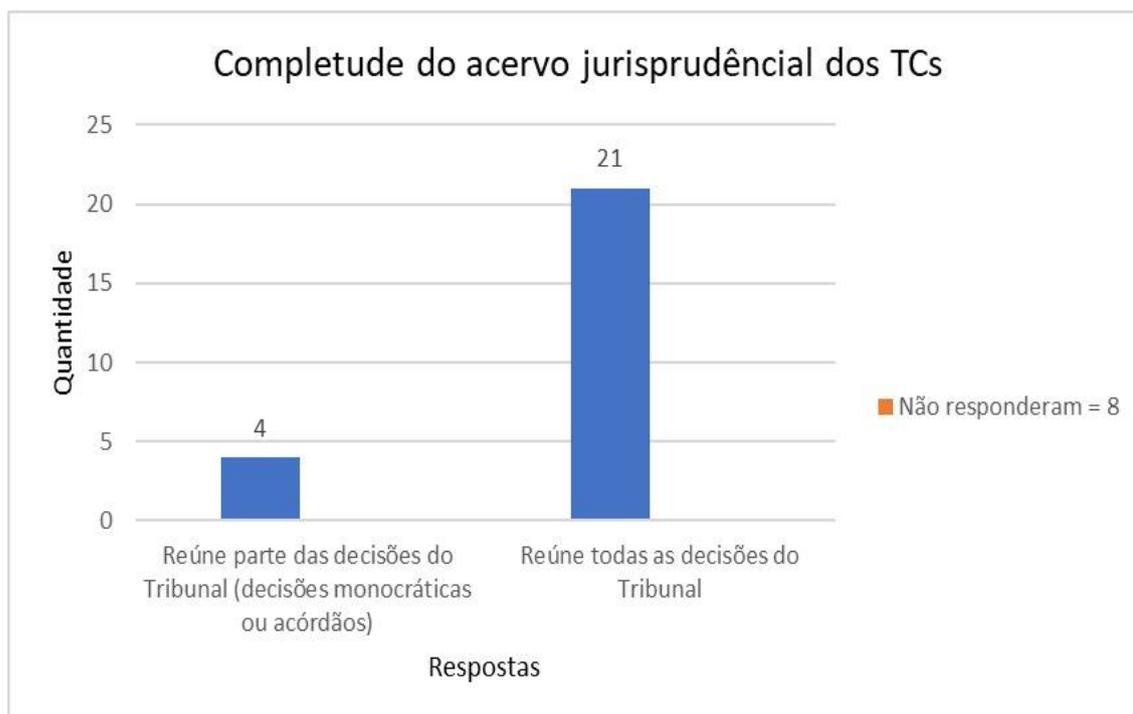


Gráfico 3. Completude do acervo jurisprudencial disponibilizado pelos Tribunais de Contas

Por sua vez, quanto ao alcance da varredura para a indexação dos termos ou assuntos buscados nas plataformas e pelas ferramentas disponibilizadas, se abrange todo o documento (ementa, conteúdo do voto e/ou acórdão) ou limita-se a parte dele, 15 TCs⁴⁵ contam com mecanismos de buscas abrangentes e 6 TCs⁴⁶ com mecanismos de busca e indexação limitados à varredura na ementa:

⁴⁵ São eles: TCU, TCE/AM, TCE/PA, TCE/TO, TCE/CE, TCE/RN, TCE/AL, TCE/BA, TCE/MT, TCE/GO, TCME/GO, TCE/RJ, TCM/RJ, TCE/SP e TCE/PR.

⁴⁶ São eles: TCE/AP, TCE/PI, TCE/PE, TCE/ES, TCE/SC e TCE/RS. Os demais 8 TCs, não responderam ao quesito.



Gráfico 4. Abrangência da varredura para indexação de termos ou assuntos buscados no acervo jurisprudencial

Quanto à capacitação dos agentes envolvidos no controle de contas para manejo de precedentes, analisou-se o oferecimento de formação teórica ou prática (cursos, palestras, *workshops* ou eventos congêneres) pelos TCs, no período de 5 anos (2018-2022). Verificou-se que o número de órgãos que ofereceu formação específica em precedentes, é menor que o número de TCs que não ofereceu, no período, qualquer formação nessa seara (foram 27 respostas, com 11 afirmativas⁴⁷ e 16 negativas). Assim, a oferta de capacitação não acompanha

⁴⁷ Ofereceram formação teórica ou prática (cursos, palestras, *workshops* ou eventos congêneres) a seus membros e servidores acerca de precedentes: TCE/AC, TCE/RO, TCE/TO, TCE/RN, TCME/GO e TCM/RJ. Não obstante tenha informado o TCU, na resposta ao quesito, que “realiza cursos e palestras sobre o uso da ferramenta de pesquisa da jurisprudência do TCU”, remetendo a busca ao Instituto Serzededello Côrrea, as pesquisas no *site* não indicaram a realização de nenhum curso ou evento com temática voltada a teoria ou operação de precedentes, a consulta foi realizada no dia 29.04.2023. Desse modo, mesmo tendo afirmado que capacita seus servidores em matéria de precedentes, a resposta do TCU, diante do confronto com a busca de dados junto ao Instituto Serzededello Côrrea, foi considerada equivocada e classificada como negativa. Assim também se deu em relação ao TCE/PI, na medida em que o único curso apontado como especificamente voltado a precedentes se deu fora do quinquênio parametrizado na pesquisa (2018-2022), sendo o curso direcionado a redação de acórdãos em 2015, não havendo indicação ou disponibilização do programa, carga horária ou docente/palestrante responsável. Também o TCE/MT que mesmo informando a capacitação de seus servidores e membros, não conta com treinamento e preparo específico em precedentes, sendo tal temática desenvolvida em eventos com abordagens mais amplas sobre o impacto da LINDB e do CPC/2015 no processo administrativo nos Tribunais de Contas, por exemplo. O TCE/ES, por meio do Núcleo de Jurisprudência e Súmulas (NJS) sugeriu que a busca das informações acerca da capacitação dos servidores fosse realizada junto à Escola de Contas Públicas, na pesquisa ao catálogo de cursos e eventos disponibilizados no *site* não foram indexados eventos com temática especialmente voltada à operação de precedentes. O TCE/SP, conforme buscas realizadas pelo pesquisador após resposta ao quesito, junto à Escola Paulista de Contas Públicas (inclusive em seus canais no *Spotify* com o programa PodContas e no *YouTube*), foi encontrado neste último uma única palestra intitulada “Valorização de Precedentes e Tutela de

a tendência de aumento de instalação/disponibilização (2001-2022) dos repertórios jurisprudenciais, mesmo se mensurado num intervalo de tempo menor (2018-2022):

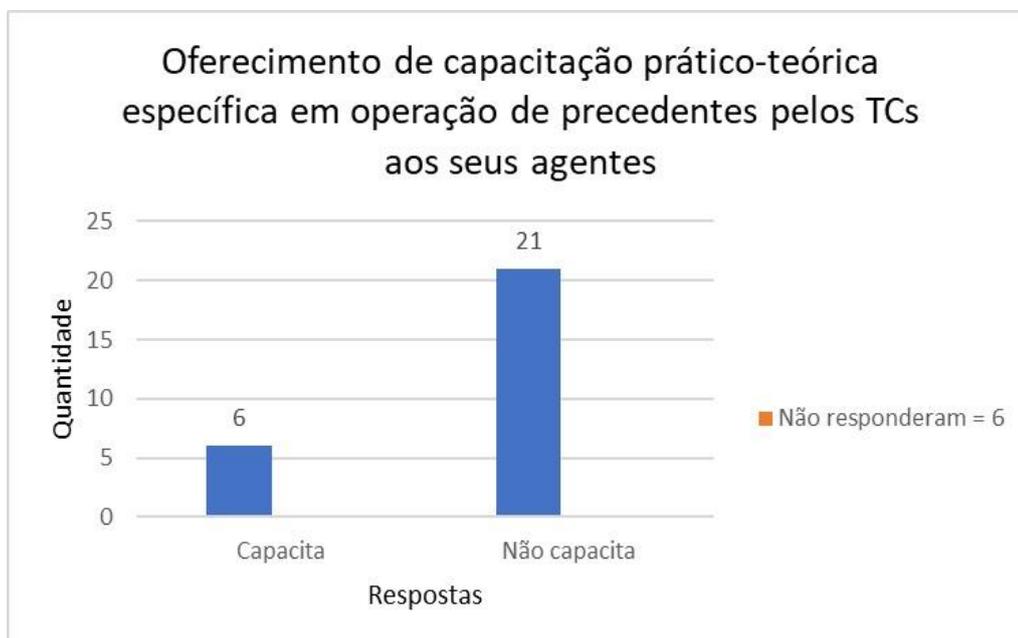


Gráfico 5. Oferecimento de capacitação prático-teórica específica em operação de precedentes pelos Tribunais de Contas aos seus agentes (membros e servidores)

Numa análise de perfil qualitativo, a carga horária dos cursos disponibilizados no período de 5 anos (2018-2022), enquanto tempo de dedicação à matéria, no caso, a capacitação especialmente voltada a operação de precedentes, mostrou-se muito baixa:⁴⁸

Quadro de análise da carga horária dedicada à capacitação em precedentes:

Órgão	Carga horária voltada à formação e capacitação em precedentes no período analisado (2018-2022)	Média da carga horária anual no período
TCE/AC	6 horas	1,2 hora (ou 1h:12min)

Urgência”, ministrada por José Rogério Cruz e Tucci em 30.05.2016 e disponibilizada na *internet* em 02.06.2016, portanto, fora do período parametrizado no questionário. O TCM/SP informou a realização de cursos (2015-2017) fora do quinquênio delimitado (2018-2022). O TCE/SC informou a realização de cursos voltados à atualização jurisprudencial, especialmente com base em entendimentos do STF, STJ, TCU e TCEs em atos de pessoal, não se tratando, portanto, de abordagem especificamente voltada a operação com precedentes. Tendo em conta essas razões, mesmo tendo respondido afirmativamente aos quesitos quanto a capacitação de seus agentes, as respostas foram classificadas como negativas em relação ao TCU, TCE/PI, TCE/MT, TCE/ES, TCE/SP, TCM/SP e TCE/SC.⁴⁸ Ainda mais se comparada com o tempo e número de eventos voltados a temas, que na análise empreendida, mostraram-se privilegiados pelos TCs, sobretudo ao campo das contratações públicas que praticamente monopolizam a agenda dos espaços de capacitação técnica dos órgãos estudados.

TCE/RO	20 horas	4 horas
TCE/TO	55 horas	11 horas
TCE/RN	30 horas	6 horas
TCM/RJ	1h:36min	0,32 hora (ou 19,2 minutos)

Quadro 1. Média anual da carga horária voltada à formação prático-teórica de membros e servidores, oferecidas/viabilizadas pelos Tribunais de Contas

Ademais, foi questionado também aos TCs se possuíam em seus quadros agentes públicos considerados referências em operação, análise e aplicação de precedentes. Nessa questão, 12 dos TCs que responderam ao quesito (36,36% do universo amostral), indicaram nomes de membros e/ou servidores reconhecidos como detentores de alta expertise nessa atividade.

Quanto à análise sobre a existência de setores ou quadros profissionais especificamente destacados para manejo e organização dos precedentes, verificou-se que todos os TCs, mesmo os que não responderam⁴⁹, contam com algum órgão, departamento ou agente, com diferentes nomenclaturas, responsável por operar precedentes, seja na triagem, divulgação, redação de ementas, seleção de julgados e outras funções correlatas.

5. Achado de pesquisa: a (in)observância do dever de transparência

Durante o itinerário da coleta de dados, foi possível identificar outros achados, inicialmente não previstos, que possuem relevância científica. Os tópicos a seguir abordam esses achados em apartados específicos.

Os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental no controle e fiscalização da gestão pública, contribuindo a eficiência na aplicação dos recursos e qualidade dos gastos públicos, especialmente como um indutor da transparência, dando suporte e subsidiando o controle de outros agentes controladores e também da sociedade.

Conforme disciplina legal do pedido de acesso (art. 10 a 14 da LAI), as informações requeridas devem, via de regra, serem imediatamente disponibilizadas quando disponíveis. No presente caso, as informações demandadas, de fato, exigiam a análise e manifestação de múltiplos órgãos ou departamentos que justifica a aplicação do §1º e §2º do art. 11 da LAI.

⁴⁹ A verificação se deu nos organogramas e consultas nos sítios eletrônicos.

Por previsão legal, o prazo de 20 dias poderá ser, mediante expressa justificativa, prorrogado por mais 10 dias, de modo que o prazo limite para a apresentação das informações é de 30 dias, tendo 75% (21) das Cortes de Contas respondentes (28), em matéria de prazos, observado a lei, fornecendo tempestivamente as informações⁵⁰ e 25% (7), fornecido intempestivamente⁵¹. Dos 7 TCs que descumpriram os prazos da LAI, alguns demoraram mais de cem dias para oferecer respostas.

A transparência, foi um fator tormentoso durante a pesquisa. Isso porque as Cortes de Contas não possuem um sistema uniformizado, há diversificadas e muitas vezes desnecessárias exigências de preenchimento de formulários com indicação de informações que nada dizem respeito à solicitação, sistemas eletrônicos obsoletos com terminologias diversas e pouco intuitivos, bem como a necessidade de fornecimento de protocolos, números de registros e solicitações, para um mesmo Tribunal, o que acaba tornando o acesso às informações atividade demorada e excessivamente burocratizada.

Os dados mostram um cenário de pouca transparência, nos órgãos cujas atribuições são pensadas para tornar transparentes, comunicáveis e controláveis as contas e atos públicos: 5 Tribunais de Contas não responderam aos quesitos formulados, não apresentando nenhuma justificativa para tanto, o que corresponde a 15,15% dos órgãos questionados⁵².

28 Tribunais de Contas apresentaram alguma resposta aos quesitos formulados, o que corresponde a 84,84% dos órgãos questionados. No entanto, somente responderam integralmente o questionário 9 TCs⁵³, o que corresponde a 27,27% dos órgãos investigados (33) e 32,14% dos órgãos que apresentaram respostas (28).

Por sua vez 19 TCs não responderam ao menos 1 quesito do questionário (o que corresponde a 57,57% do universo investigado e 67,85% dos órgãos respondentes), sendo que 18 deles não apresentaram nenhuma justificativa para a inércia, o que corresponde a 94,73% dos órgãos que responderam parcialmente o questionário (19); 64,28% dos órgãos respondentes (28) e 54,54% do objeto questionado (33). Chama atenção o TCE/MS⁵⁴ que indeferiu o fornecimento de informação acerca da utilização, pela Corte, de *software*, robô ou inteligência

⁵⁰ São elas: TCE/GO, TCME/GO, TCE/MT, TC/DF, TCE/MS, TCE/RO, TCE/RR, TCE/PA, TCE/AP, TCE/PI, TCE/RN, TCE/PE, TCE/BA, TCME/BA, TCE/MG, TCE/ES, TCE/SP, TCM/SP, TCE/PR, TCE/SC e TCU.

⁵¹ São elas: TCE/MT, TCE/AC, TCE/AM, TCE/TO, TCE/AL, TCE/RJ, TCM/RJ, TCE/RS.

⁵² São eles: TCME/PA, TCE/MA, TCE/CE, TCE/PB e TCE/SE.

⁵³ São eles: TCU, TCE/PA, TCE/PE, TCE/MT, TCE/RJ, TCE/ES, TCE/PR, TCE/RS, TCM/SP.

⁵⁴ Salienta-se que mesmo sendo o único órgão a indeferir e apresentar suas razões, tal postura deu-se em relação a uma única questão formulada, deixando a Corte de responder, sem nenhuma justificativa, outros 4 quesitos.

artificial para identificação de precedentes e agrupamento de decisões, informação que, segundo o Conselheiro-Presidente Iran Coelho das Neves:

Quanto aos softwares e sistemas internos. Embora eventualmente possam ser de interesse do cidadão, as informações sobre os softwares de inteligência são de natureza interna e operacional desta Corte de Contas, não se revestindo de interesse público, caracterizando-se como pedido desarrazoado. Por fim, as competências do Tribunal de Contas, estabelecidas no artigo 773 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, não contemplam prestação de informações na forma requerida, pois desproporcional em face de suas atribuições, de modo que demais consolidação de informações se enquadram na exceção do inciso III do art. 144 da Lei nº 4.416/2013, vez que demandam trabalho adicional de análise, interpretação e consolidação de dados, de modo a desviar recursos administrativos internos, atividades rotineiras e servidores do órgão, unicamente para uma satisfação individual e singular, de maneira a contrariar, inclusive, o interesse público. (Grifos originais).

A resposta oferecida pelo conselheiro dispensa comentários adicionais, por denotar o caráter pouco transparente que a Corte deu à questão dos mecanismos de IA na tomada de decisão pelo Estado. Ao dizer que a questão é assunto interno e que não tem interesse público, fica patente o descompasso da resposta com a literatura jurídica especializada, que vem cada vez mais indicando a importância de um debate público sobre os critérios de construção dos algoritmos na administração pública digital.

6. Considerações finais

Esta pesquisa buscou entender como estão as capacidades estatais instaladas nos TCs brasileiros para lidar com a aplicação de precedentes, no contexto de centralidade que este instituto jurisprudencial acabou por adquirir, após o advento do CPC/2015 (e também após os deveres adicionais de coerência e integridade indicados pelas recentes alterações na Lei de Introdução do Direito Brasileiro).

Do ponto de vista teórico, a pesquisa se alicerçou no seguinte postulado:

Tanto o Direito como a Ciência Política, ao analisar políticas públicas numa perspectiva processual (ou procedural), não podem deixar descoberto o campo do conteúdo da tomada de decisão em políticas públicas, no que diz respeito aos desígnios constitucionais. Assim sendo, a análise de políticas públicas precisa estabelecer ilações entre processos (a lógica de implementação) e conteúdo (a coerência com as finalidades e a legitimidade). Mas o norte dessa análise, ao contrário do que se propaga na ciência política (mais preocupada com a análise de opinião pública com de percepção do usuário), deve ser o projeto constitucional de 1988,

cuja adequada compreensão se dá numa linguagem eminentemente jurídica. Transpondo-se essa constatação para a questão do controle de contas, não basta um controle apenas formal; é preciso um controle material de contas. E este controle material ou finalístico deve construir uma triangulação entre proibidade do gasto público, adequação finalística do gasto; e adequação constitucional das políticas públicas em que se dá o gasto. Neste contexto, ganha importância exponencial a construção de uma cultura de integridade e coerência no manejo de precedentes de contas, posto que esta é uma questão crucial para a manutenção da segurança jurídica (contra ativismos institucionais) num contexto de ampliação das funções dos TCs.

Daí a importância de pesquisar e entender como os TCs vêm se preparando e capacitando para uma prática organizada e tecnicamente adequada de aplicação de seus precedentes.

Quanto a isto, do ponto de vista da análise empírica realizada, dos dados coletados na pesquisa, é possível concluir com certa segurança, portanto, a existência, em geral, de condições e aparatos para a um adequado manejo de um sistema de precedentes nos TCs. Não obstante, identificou-se algumas disfuncionalidades e carências em questões específicas.

Por exemplo, teve ressaltado o elevado número de TCs que não ofertaram cursos de capacitação na temática, deixando entrever que o aprendizado sobre o manejo de precedentes se dá, presumivelmente, de forma *on-the-job* (modo de aprendizado e transferências de aptidão técnica pelo acompanhamento e contato direto com a atividade a ser desenvolvida), com potencial prejuízo quanto à reflexão sobre as práticas instituídas, perda da capacidade de identificação de possibilidades de aprimoramentos incrementais, ganho de consistência, explanação e aferição de modelos teóricos que servem de guia.

Constatou-se também, como demonstrado acima, que o uso de tecnologias de informação, principalmente de inteligência artificial, para apoio no agrupamento, identificação e sistematização jurisprudencial é muito baixo. Na atual fase de estruturação de uma administração pública digital (uma evolução da inicial etapa denominada administração pública eletrônica), mostra-se defasada a situação dos TCs, quanto ao emprego dessas tecnologias nas atividades-fim do controle de contas, dentre elas a formação, identificação e aplicação de precedentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Menezes de. A Noção Constitucional de “Administração Pública” Aplicada ao Poder Judiciário. *In*: CONTI, José Maurício (Coord.). **Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017, pp. 17-28.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização no século XXI**. Lisboa: Almedina 2017.

BONIFÁCIO Robert. MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and Evaluation of Public Policies in Brazil: Conceptual Approach and Trajectory of Legal and Institutional Development. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 791-832.

CABRAL, Flávio Garcia. Compreendendo as Relações de *Accountability* Estatal. *In*: SILVA; SUNAKOZAWA; e outros (Orgs.). **Direito do Estado: Direitos Fundamentais, Democracia e Constituição**. 1 ed. Londrina: Thoth, 2021, v. 1, p. 1-25.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. MARTINS, Túlio César Pereira Machado. SILVA, Flávia de Araújo e. Redes Organizacionais no Contexto da Governança Pública: A Experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o Grupo de Planejamento Organizacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília 64 (2): 249-271 abr/jun 2013.

COELHO, Fernando. SECCHI, Leonardo. PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos e Questões de Concurso**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e Constitucionalismo Contemporâneo Crítico: Sistematizações para Subsidiar Análises em Direito e Políticas Públicas. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**. vol. 43, n. 90, 2022., pgs. 1-54.

COUTINHO, Dóris de Miranda. Tribunal de Contas da Nação é Inconstitucional. **Coluna no portal Jota**, publicado em 29.03.2021. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tribunal-de-contas-da-nacao-e-inconstitucional-29032021>>, acesso em 15.05.2023.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 5 ed, rev. atual e ampl. São Paulo: Almedina, 2020, *e-book*.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN, F.G; SALM J.F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FLYVBJERG, Bent. Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Failed and How it can Succeed Again. Cambridge (UK): **Cambridge University Press**, 2001.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos**: Por que a Liberdade Depende de Impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como Objeto de Estudo Empírico: O Uso de Métodos Qualitativos no Âmbito da Pesquisa Empírica. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p 11-37.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das Políticas Públicas: Necessidade de uma Diretriz Normativa no Âmbito dos Tribunais de Contas. *In*: LIMA; SARQUIS. (Coords.). **Processo de Controle Externo**: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.09.2015, por Emmanuel Burle Filho. 42 ed./atual. São Paulo: Malheiros, 2016, pgs. 74-76.

RAZ, Joseph. **O Conceito de Sistema Jurídico**: Uma Introdução à Teoria dos Sistemas Jurídicos. Tradução de Maria Cecília Almeida; revisão de tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

SÃO PAULO, Fundação Instituto de Administração. Projeto de Prestação de Serviços Especializados para Realização de Pesquisa e Proposição de Iniciativas para a Adequada Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais. **Relatório Final da Pesquisa de Campo**. 2002, p 2. Disponível em <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/12710006/pesquisa-fia-usp-promoex-diagnostico-ambiente-interno>>. Acesso em 17.01.2021.

TARUFFO, Michele. Institutional Factors Influencing Precedents. *In*: GOODHART, Arthur L. MACCORMICK, D. Neil. SUMMERS, S. Robert. **Interpreting Precedents**: A Comparative Study. New York: Routledge, 1997, pgs. 437-460.