

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO**  
**CONHECIMENTO (PPG-GOC)**

Ana Carolina Ferreira

**ANÁLISE DE ASSUNTO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA:**  
**proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no**  
**contexto do controle externo**

Belo Horizonte

2017

Ana Carolina Ferreira

**ANÁLISE DE ASSUNTO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA:  
proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no  
contexto do controle externo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão e Organização do Conhecimento da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (PPG-GOC/ECI/UFMG), como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão e Organização do Conhecimento.

Linha de pesquisa: Arquitetura & Organização do Conhecimento (AOC).

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Benildes Coura Moreira dos Santos Maculan

Belo Horizonte

Escola de Ciência da Informação da UFMG

2017

FERREIRA, Ana Carolina. *Análise de assunto da informação jurídica*: proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no contexto do controle externo. 2017. 286f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

F383a

Ferreira, Ana Carolina.

Análise de assunto da informação jurídica : proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no contexto do controle externo [manuscrito] / Ana Carolina Ferreira. – 2017.

286 f., enc. : il.

Orientadora: Benildes Coura Moreira dos Santos Maculan.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 182-193.

Anexos: f. 208.

1. Ciência da informação – Teses. 2. Análise de Assunto – Teses. 3. Indexação – Teses. 4. Minas Gerais. Tribunal de Contas – Teses. 5. Controle externo – Jurisprudência – Teses. I. Título. II. Maculan, Benildes Coura Moreira dos Santos. IV. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 025.4:34

Ficha catalográfica: Biblioteca Prof.<sup>a</sup> Etelvina Lima, Escola de Ciência da Informação da UFMG.



## FOLHA DE APROVAÇÃO

Análise de assunto da informação jurídica: proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no contexto do controle externo

### ANA CAROLINA FERREIRA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO, como requisito para obtenção do grau de Mestre em GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO, área de concentração REPRESENTAÇÃO DO CONHECIMENTO, linha de pesquisa Arquitetura e Organização do Conhecimento.

Aprovada em 18 de dezembro de 2017, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Benildes Coura Moreia dos Santos Maculan - Orientadora  
ECI/UFMG

Prof(a). Mariângela Spotti Lopes Fujita  
UNESP (por videoconferência)

Prof(a). Gercina Angela de Lima  
ECI/UFMG

Dr(a). Simone Torres de Souza  
ALMG

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2017.



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ANA CAROLINA FERREIRA

Realizou-se, no dia 18 de dezembro de 2017, às 10:00 horas, Sala 1000 - ECI/UFMG, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Análise de assunto da informação jurídica: proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no contexto do controle externo*, apresentada por ANA CAROLINA FERREIRA, número de registro 2016662128, graduada no curso de BIBLIOTECONOMIA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Benildes Coura Moreira dos Santos Maculan - ECI/UFMG (Orientadora), Prof(a). Mariângela Spotti Lopes Fujita - UNESP (por videoconferência), Prof(a). Gercina Ângela de Lima - ECI/UFMG, Dr(a). Simone Torres de Souza - ALMG.

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2017.

Prof(a). Benildes Coura Moreira dos Santos Maculan

Prof(a). Mariângela Spotti Lopes Fujita

Prof(a). Gercina Ângela de Lima

Dr(a). Simone Torres de Souza

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todos os bibliotecários que atuam nos tribunais de contas.

## AGRADECIMENTOS

Ao Senhor e à Mãe Maria, sempre presentes nos momentos difíceis.

Aos meus queridos pais/avós Arcides (*in memoriam*) e Joana, que cuidaram de mim desde a mais tenra idade, com tanto amor e carinho.

Em especial, à minha querida orientadora Dra. Benildes Maculan, que é a generosidade em pessoa, e que enriqueceu meu texto durante suas madrugadas e finais de semana de incansável trabalho. Isso não tem preço, Benildes! Minha eterna gratidão e admiração. Ter encontrado uma orientadora assim foi realmente uma grande dádiva.

Ao meu marido Clemilson, pela paciência em postergar os projetos conjuntos de vida.

À minha família, irmãos, primos e sobrinhos queridos.

À professora Dra. Andréia Gonçalves Silva, da Faculdade de Biblioteconomia e Ciência da Informação, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), pela clareza quanto aos conceitos jurídicos, e pela expressiva contribuição na melhoria do modelo de leitura.

Às professoras Dra. Gercina Lima, Dra. Mariângela Fujita e Dra. Andréia Gonçalves Silva, que contribuíram imensamente com os seus conhecimentos e experiência acadêmica durante a qualificação.

À bibliotecária da ALMG, Dra. Simone Torres de Souza.

À Escola de Ciência da Informação da UFMG, aos seus gestores, professores e funcionários. Muito obrigada pela formação acadêmica.

Ao TCEMG, instituição na qual trabalho, e que me fez crescer imensamente nesses últimos anos, tanto como pessoa como profissional. Sou muito grata à instituição e aos seus gestores, por oportunizar participações em cursos e eventos. Ressalto que a ideia desta pesquisa nasceu da minha participação em um curso sobre indexação de documentos jurídicos, ministrado pela professora Nair Kobashi (muito grata a ela também) e patrocinado pelo Tribunal, em agosto de 2015, no TCEPE.

À direção da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do TCEMG, pelo apoio à participação em eventos.

À Coordenadora Ana Marta, que tem nos contagiado com a sua alegria e clareza na condução dos trabalhos da Biblioteca.

A todos os amigos da Biblioteca do TCEMG, obrigada pela convivência e pelo carinho.

À Filó, pelo compartilhamento de conhecimentos como indexadora.

À Ariadne (Isabel), Filó e Jordana, pela validação do modelo de leitura.

Ao Hugo, bibliotecário da Câmara Municipal de São Paulo, pela disponibilidade e simpatia no atendimento e fornecimento do material.

À Renilda, pela revisão do texto.

À Lucinéia, pela amizade e pelas dicas para elaborar a apresentação.

À Graciane, Adriana, Flávia e Filipe pelas preciosas dicas durante a pré-defesa.

Às instituições e pessoas que me auxiliaram no custeio da pesquisa, na participação em eventos e em publicações, em especial à minha orientadora Benildes Maculan, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Organização do Conhecimento (PPG-GOC/ECI/UFMG); ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG); à FAPEMIG e à PRPG/UFMG.

A todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para esta Dissertação, meu muito obrigada. O resultado deste trabalho não é só meu; muitas pessoas me ajudaram a chegar até aqui. Sou muito grata a todos por tudo. Meu coração está cheio de gratidão.

“A verdadeira viagem de descobrimento não consiste em procurar novas paisagens, e sim em ter novos olhos.” (Marcel Proust)

## RESUMO

A análise de assunto, como etapa essencial da indexação, refere-se à identificação e à seleção de conceitos de um documento. Apesar de sua reconhecida importância, as literaturas da Biblioteconomia e da Ciência da Informação, tanto no contexto nacional quanto no internacional, carecem de maiores pesquisas sobre o tema. O processo de análise de assunto efetiva-se por meio da leitura técnica do indexador, a qual é influenciada pelas variáveis leitor, texto e contexto, além de envolver o uso de estratégias cognitivas e metacognitivas de compreensão do texto. Assim, na abordagem sistematizada da análise de assunto do acórdão, objeto desta pesquisa, é pertinente o uso das estratégias de exploração da estrutura temática desse documento, combinado com a adoção de questionamentos, o que facilita a identificação dos conceitos. Nesse contexto, esta pesquisa aborda o tema da análise de assunto para a indexação de acórdãos no âmbito dos tribunais de contas, tendo como objetivo sistematizar a leitura do indexador e minimizar a subjetividade do processo de análise. O objetivo geral definido como norte para a pesquisa relaciona-se, desse modo, a proporcionar, ao indexador, diretrizes e procedimentos sistematizados para a análise de assunto de acórdãos produzidos pelos tribunais de contas, por meio da elaboração de um modelo de leitura, visando minimizar a subjetividade na representação da informação. A investigação é exploratória, com abordagem qualitativa e de natureza aplicada, na forma de estudo de caso realizado no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). O universo da pesquisa compõe-se das naturezas processuais produzidas pelo TCEMG e, dentro desse universo, foram selecionadas como amostra quatro naturezas representativas das formas de fiscalização e das competências constitucionais dos tribunais de contas, quais sejam: denúncia, inspeção ordinária, prestação de contas dos ordenadores de despesa e tomada de contas especial. O Modelo de Leitura Técnica, produto desta pesquisa, destina-se ao indexador que não possui formação na área jurídica, e foi elaborado a partir da análise da estrutura temática do acórdão produzido no contexto dos tribunais de contas, com observância das peculiaridades inerentes aos processos de controle externo, da abordagem do documento por meio de questionamentos, conforme a NBR 12676/1992, da adaptação conceitual e terminológica da proposta de análise de assunto apresentada por Guimarães (1994, 2004), além dos fundamentos teórico-conceituais de Fujita (2003), Silva (2008), Pimentel (2015), Barbosa Netto e Cunha (2015), assim como de alguns manuais de indexação de documentos jurídicos. Os resultados da pesquisa indicam a relevância da abordagem sistematizada para a análise de assunto dos acórdãos, pois o documento jurídico apresenta características diversas das fontes de informação convencionais. A adoção de estratégias de leitura, como a análise da estrutura temática do acórdão, combinada com questionamentos e o uso das categorias de análise de assunto apresentadas por Guimarães (1994, 2004) revelaram-se fundamentais no alcance dos objetivos propostos pela pesquisa. Como perspectivas de estudos futuros, incluem-se a validação do modelo por indexadores especialistas com o uso de técnicas, como o protocolo verbal; a avaliação, pelo usuário, da eficácia da recuperação da informação representada com a adoção do modelo e a inclusão de outras naturezas processuais para análise.

**Palavras-chave:** Análise de assunto. Indexação. Acórdão. Jurisprudência. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

## ABSTRACT

Subject analysis, an essential step for indexing, refers to the identification and selection of concepts in a document. Despite its acknowledged importance, further research on the subject is needed in the literature in Librarianship and Information Science, both in the national and international context. The process of subject analysis is performed through the technical reading of the indexer, who is influenced by variables such as the reader, text and context, and involves the use of cognitive and metacognitive strategies of text comprehension. Thus, in a systematized approach of subject analysis of a judgment, object of this research, it is pertinent to use strategies for exploring the thematic structure of the document, combined with the adoption of questions to facilitate the identification of concepts. In this context, this research addresses subject analysis for the indexation of judgments of Courts of Accounts with the purpose of systematizing the indexer reading and minimizing the subjectivity of the analysis process. The general objective is to provide systematic guidelines and procedures for the indexer for the subject analysis of judgments of Courts of Accounts by developing a reading model to minimize subjectivity in the representation of information. The research is exploratory, with a qualitative and applied approach, and a case study was carried out at the Court of Accounts of the State of Minas Gerais (TCEMG). The research universe consists of the procedural characteristics of the TCEMG and four representative areas of inspection and constitutional competencies of the Courts of Accounts, such as: denunciation, ordinary inspection, accountability of expenses and special accounts. The Technical Reading Model, the product of this research, was designed for the indexer who does not have legal training and it was developed from the analysis of the thematic structure of judgments from Courts of Accounts by observing the inherent peculiarities of the processes of external control, such as the questions asked while reading the document, according to NBR 12676/1992, the conceptual and terminological adaptation of the proposal of subject analysis presented by Guimarães (1994, 2004), as well as the theoretical and conceptual framework of Fujita (2003), Silva (2008), Pimentel (2015), Barbosa Netto and Cunha (2015), and manuals for the indexing of legal documents. The results of the research indicate the importance of a systematized approach for the subject analysis of judgments, since the legal document presents different characteristics from conventional sources of information. The adoption of reading strategies, such as the analysis of the thematic structure of the judgment, combined with questions and the use of categories for subject analysis presented by Guimarães (1994, 2004) were fundamental to achieve the objectives of the research. Further studies should investigate the validation of the model by expert indexers using techniques such as verbal protocol, the user evaluation of the effectiveness of information retrieval when using the model, and the inclusion of other procedural characteristics for analysis.

**Keywords:** Subject analysis. Indexing. Judgment. Jurisprudence. Court of Accounts of the State of Minas Gerais (TCEMG).

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura do acórdão no TJMG .....	86
Quadro 2 – Estrutura do acórdão no TCEMG .....	89
Quadro 3 – Síntese da estrutura dos acórdãos do TJMG e do TCEMG .....	91
Quadro 4 – Autores, temáticas de pesquisa e principais abordagens .....	110
Quadro 5 – Guia de monitoramento da leitura .....	132
Quadro 6 – Modelo estratégico de leitura técnica jurisprudencial .....	133
Quadro 7 – Modelo de Leitura Técnica (MLT) para acórdãos dos tribunais de contas .....	144
Quadro 8 – Análise da Denúncia n.º 886502 .....	148
Quadro 9 – Análise da Denúncia n.º 887847 .....	150
Quadro 10 – Análise da Denúncia n.º 951640 .....	152
Quadro 11 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 739843 .....	153
Quadro 12 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 756573 .....	155
Quadro 13 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 778943 .....	158
Quadro 14 – Análise da Prestação de Contas n.º 841353 .....	161
Quadro 15 – Análise da Prestação de Contas n.º 842060 .....	163
Quadro 16 – Análise da Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n.º 887511 .....	164
Quadro 17 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 898347 .....	166
Quadro 18 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 912010 .....	167
Quadro 19 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 912374 .....	169

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Jurisdicionados da esfera municipal .....	36
Tabela 2 – Jurisdicionados da esfera estadual .....	36
Tabela 3 – Jurisdicionados do Terceiro Setor .....	36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ARIST	<i>Annual Review of Information Science and Technology</i>
CBDJ	Comissão Brasileira de Documentação Jurídica
CD-ROM	Disco Compacto de Memória apenas de Leitura
CE	Constituição Estadual
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição Federal
CI	Ciência da Informação
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CJF	Conselho da Justiça Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DOAJ	<i>Directory of Open Access Journals</i>
GED	Gestão Eletrônica de Documentos
GIDJ-SP	Grupo de Informação e Documentação Jurídica de São Paulo
IA	Inteligência Artificial
IN	Instrução Normativa
ISO	Organização Internacional de Normalização
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachusetts
MLT	Modelo de Leitura Técnica
MPS	Ministério da Previdência Social
NBR	Norma Brasileira
NCPC	Novo Código de Processo Civil
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PLN	Processamento da Linguagem Natural
PNE	Plano Nacional de Educação
PRODASEN	Centro de Informática e Processamento de Dados (Denominação atual: Secretaria de Tecnologia da Informação)
RBC	Raciocínio Baseado em Casos
RI	Regimento Interno
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RVBI	Rede Virtual de Bibliotecas
SABI	Subsistema de Administração de Bibliotecas
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SGAP	Sistema de Gestão e Acompanhamento Processual
SRI	Sistema de Recuperação da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TTD	Teoria Tridimensional do Direito
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNISIST	<i>World Information System for Science and Technology</i>
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1 Problema e Justificativa.....	20
1.2 Objetivos.....	26
1.2.1 Objetivo geral .....	26
1.2.2 Objetivos específicos .....	26
1.3 Estrutura da Dissertação .....	27
<b>2 AMBIENTAÇÃO .....</b>	<b>30</b>
2.1 Os tribunais de contas.....	30
2.1.1 O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).....	33
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>39</b>
3.1 O processo de indexação .....	39
3.1.1 Análise de assunto .....	49
3.1.2 A leitura.....	56
3.1.3 A leitura técnica do profissional indexador.....	62
3.2 Fontes de informação jurídicas.....	69
3.3 Jurisprudência.....	73
3.3.1 Processos de unificação da jurisprudência .....	78
3.4 Os acórdãos .....	81
3.5 Jurisdição de contas.....	93
3.6 Modelos de fiscalização e os regimes de contas públicas no controle externo .....	96
<b>4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>101</b>
4.1 Caracterização da pesquisa quanto aos procedimentos metodológicos.....	101
4.2 O universo e a amostra da pesquisa.....	102
4.3 Insumos para os procedimentos teórico-metodológicos.....	107
4.3.1 Indexação manual/intelectual de acórdãos .....	113
4.3.2 Caracterização e elaboração de ementas .....	134
4.4 O percurso metodológico.....	139

<b>5 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>143</b>
5.1 Apresentação da proposta do Modelo de Leitura Técnica (MLT) .....	143
5.2 Resultados da aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica (MLT) pela autora da pesquisa.....	148
5.3 Resultados da análise dos acórdãos .....	170
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>182</b>
<b>APÊNDICE 1 – Naturezas processuais no TCEMG .....</b>	<b>194</b>
<b>APÊNDICE 2 – Manual explicativo do modelo de leitura para análise de assunto de acórdãos dos tribunais de contas: .....</b>	<b>196</b>
<b>ANEXO 1 – Consulta à Governet Editora Ltda. ....</b>	<b>208</b>
<b>ANEXO 2 – Inteiro teor das decisões utilizadas na análise do MLT.....</b>	<b>211</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o tratamento e a organização da informação é antiga e remonta ao segundo milênio a.C. Em um dos berços da civilização, a Mesopotâmia, que inspirou desenvolvimentos importantes da história humana, como a roda e a escrita cursiva, os documentos apresentavam uma forma de representação na qual as obras em tábuas de argila eram guardadas em espécies de envelopes, sobre os quais se transcreviam informações concisas a respeito do documento original. Essas informações assemelhavam-se aos atuais resumos, cujo objetivo era conhecer o conteúdo das tábuas sem que fosse necessário quebrar o seu invólucro protetor. Na Antiguidade, na Biblioteca de Alexandria, também se identificavam formas de síntese da informação contida nos papiros. Na Idade Média, existia a figura dos monges copistas que faziam anotações às margens dos manuscritos para condensar o conteúdo de tais documentos. Em períodos posteriores, a comunicação científica foi feita por meio de cartas e tratados. No século XVII, em especial no ano de 1665, em Paris, surge o primeiro periódico semanal contendo resumos dos trabalhos produzidos à época, o *Le Journal des Sçavans*. Os periódicos especializados em publicar resumos continuaram a se multiplicar durante os séculos XVIII e XIX, tanto em abrangência de temas como em quantidade de títulos. No século XX, as bases de dados disponíveis na *web* possibilitaram o acesso aos documentos na íntegra com a disseminação sem precedentes da informação eletrônica (KOBASHI, 1994).

Das tábuas de argila e papiros aos atuais dispositivos eletrônicos, houve um grande salto em termos das técnicas e metodologias de tratamento e recuperação da informação. Atualmente, com os modernos meios de comunicação, as atividades de produzir e disponibilizar informação podem ocorrer em tempo real. Os temas no âmbito da representação da informação se diversificaram em quantidade e qualidade, incluindo análises métricas, de redes sociais, temas emergentes como *linked data* e a interoperabilidade de dados e redes, e a consolidação dos estudos sobre *web* semântica e modelos conceituais. Nesse contexto, surgem preocupações, no âmbito da Biblioteconomia e da Ciência da Informação (CI), quanto aos métodos e técnicas que permitem uma adequada representação para a recuperação de informação relevante à necessidade do usuário.

No contexto da informação jurídica, a questão não é diferente. No âmbito internacional, os primeiros sistemas de recuperação da informação jurídica surgiram nos anos 1960, a exemplo do Sistema *Lexis*, desenvolvido nos EUA, especificamente em 1964, pela

*Data Corporation*. Foi, também, nos EUA, em 1964, o registro sobre a avaliação do primeiro sistema jurídico de texto completo. Na Europa, de modo geral, os sistemas de informação jurídicos informatizados surgiram no início dos anos 1970 e eram destinados a pequenos grupos de usuários.

No Brasil, em especial, a preocupação com o tratamento e a disseminação da documentação jurídica, em maior escala, foi liderada pelo então Centro de Informática e Processamento de Dados (Prodasen), vinculado ao Senado Federal. Criado em outubro de 1971, o Prodasen objetivava constituir sistemas automatizados para a recuperação da informação jurídica, pois, inicialmente, recuperava-se somente a referência do documento (dados referenciais). Pretendia-se, à época, centralizar, em um único sistema de informação, a legislação até o nível de decreto, a doutrina e a jurisprudência produzida no país. Ao longo do tempo, foram instalados terminais locais ou remotos, em tribunais, ministérios e órgãos públicos de todo o Brasil. Em 1975, era criada a Rede SABI (Subsistema de Administração de Bibliotecas), a partir da automação da Biblioteca do Senado Federal pelo Prodasen. Na década de 1990, com o advento dos computadores pessoais, eram comuns a organização de bases de dados de legislação em CD-ROM e a disponibilização, na *web*, de consultas às bases de informação legislativa e jurídica. Também importantes fontes de informação eram os repertórios jurisprudenciais, publicados na forma de periódicos especializados pelas grandes editoras jurídicas e pelos tribunais.

Nos anos 2000, com a consolidação da informação eletrônica, os bancos de dados jurídicos tornaram-se uma realidade, constituindo-se na forma usual de os órgãos públicos disponibilizarem sua produção institucional. No ano 2000, em especial, destaca-se a criação, a partir da Rede SABI, da Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI), uma rede cooperativa, coordenada pela Biblioteca do Senado Federal, que agrega doze bibliotecas da Administração Pública Federal e do governo do Distrito Federal, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de atender às demandas de informações bibliográficas de seus órgãos mantenedores.

Outra importante iniciativa de integração da informação jurídica refere-se ao Projeto LexML, lançado oficialmente pelo Governo Federal, em 30 de junho de 2009. O Projeto objetiva identificar e estruturar as informações legislativas e jurídicas, por meio da integração de processos de trabalho e compartilhamento de dados com a adoção de padrões abertos, nas três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e entre os órgãos dos três poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo). A infraestrutura dessa fonte

de informação inclui o uso de hiperlinks persistentes, sistemas *on-line* e tratamento padronizado da estrutura textual dos documentos<sup>1</sup>. Nessa realidade de trabalho em redes e compartilhamento de dados, relevantes se tornam os estudos que objetivam a fundamentação teórica e metodológica das formas de se representar a documentação jurídica, de modo padronizado, pois essa padronização na representação da informação se reflete na recuperação da informação pelo usuário.

Dessa forma, a organização da informação jurídica na forma da jurisprudência, no âmbito dos tribunais, e, em especial, dos tribunais de contas, é um campo promissor para a atuação do bibliotecário, que, a par das metodologias necessárias de análise de assunto e do conhecimento da estrutura documental dos julgados, contribui para uma maior visibilidade e reconhecimento do trabalho desse profissional. Além disso, a representação temática da jurisprudência, de modo padronizado, reflete-se nos resultados das estratégias de busca dos usuários do sistema de informação.

Para que as fontes de informação jurisprudenciais sejam recuperadas e disseminadas ao público a que se destinam, de modo padronizado, faz-se necessário o emprego de metodologias de análise de assunto para fins de indexação. A adoção de técnicas de indexação para a organização temática da jurisprudência proporciona os benefícios da constituição de bancos de dados estruturados, com melhores índices de precisão na representação, se comparados aos de busca textual. Com isso, contribui-se para a transparência dos julgados dos tribunais, conforme as diretrizes preceituadas na Lei de Acesso à Informação, criada em novembro de 2011, e, ainda, evita-se a ocorrência de julgamentos distintos para matérias semelhantes. Assim, para que a recuperação em sistemas de informação jurídicos aconteça, faz-se necessário representar o conhecimento, utilizando procedimentos sistematizados, que possam resultar em uma melhor recuperação de informações.

Nesse contexto, na abordagem da análise de assunto dos documentos, a leitura técnica revela-se como um mecanismo sistemático de análise, pelo estabelecimento de padronização na fase de identificação de conceitos. O modelo de leitura técnica, assim, diminui dificuldades durante a leitura e facilita a compreensão do texto pelo indexador, refletindo-se no resultado da indexação.

---

<sup>1</sup> As informações históricas sobre os sistemas de informação jurídicos no Brasil foram consultadas em: BRASIL. Senado Federal (2017).

## 1.1 Problema e Justificativa

A motivação para a realização desta pesquisa surgiu da identificação do problema que se relaciona à lacuna identificada na literatura, no contexto da Biblioteconomia e da CI (HUTCHINS, 1977; CESARINO, 1985; CAMPOS, 1987; LANGRIDGE 1989; FARROW, 1991; CHU; O’OBRIEN, 1993; LARA, 1993; KOBASCHI, 1994; GUIMARÃES, 1994; NAVES, 2000; FUJITA, 2003; MOURA, 2006; SILVA, 2008; KOBASHI e FERNANDES, 2009; FUJITA, 2013; LIMA; MACULAN, 2014), no que tange às pesquisas sobre a representação da informação e, em especial, às concernentes à análise de assunto. Em estudo bibliométrico realizado pelas autoras Lima e Maculan (2014), em relação ao mapeamento das publicações sobre o tema *análise de assunto* no *Annual Review of Information Science and Technology* (ARIST), evidenciou-se a necessidade de uma maior problematização sobre essa temática no contexto internacional. Essa necessidade de mais pesquisas sobre a análise de assunto também está presente no contexto nacional, conforme os autores estudados nesta dissertação. Segundo Kobashi (1994), a atividade de ensino mostrou que as regras tradicionais propostas para a elaboração de informações documentárias são ineficazes porque se baseiam em conhecimentos intuitivos, na experiência ou no hábito. Assim, os processos de indexação e de elaboração de resumos, “quando realizados sem a presença de um esquema que parametrize a coleta de dados textuais, normalmente resultam em produtos que não exibem as propriedades necessárias para as finalidades da recuperação da informação” (KOBASHI, 1994, p. 102).

Os autores acima referenciados, em diferentes contextos históricos, destacam que a primazia dos estudos em Biblioteconomia e CI, ao longo do tempo, relacionou-se, preferencialmente, aos instrumentos de padronização e controle terminológicos, a exemplo dos tesouros, taxonomias e vocabulários controlados, que se referem à segunda etapa da indexação, a tradução. Isso ocorreu em detrimento de questões importantes, como as concernentes ao processo de análise de assunto, que é a primeira etapa da indexação, e aos seus procedimentos, de forma que assegurem aos indexadores uma leitura técnica e a identificação de conceitos de forma adequada. Essa lacuna talvez possa ser justificada pelo desafio e certa complexidade das questões teóricas que estão estreitamente relacionadas com o processo de análise de assunto. Sobre essa problemática, Kobashi (1994, p. 8) destaca que se criaram lacunas teóricas e metodológicas, a partir de conhecimentos intuitivos, “cujo reflexo mais visível pode ser observado nas inúmeras regras de elaboração de informações

documentárias, as quais, embora caracterizem e qualifiquem os produtos desejados, não apresentam indicações objetivas sobre o modo de obtê-los”.

Observa-se que, na indexação, a análise de assunto é etapa fundamental e, ao mesmo tempo, uma tarefa complexa, envolvendo aspectos lógicos, cognitivos e linguísticos. Sabe-se que a recuperação precisa das informações nos sistemas de recuperação da informação (SRIs) é dependente de uma adequada análise de assunto, aspecto evidenciado pela literatura estudada (CESARINO, 1985; LANCASTER, ELLIKER, CONNELL, 1989; NAVES, 2000; FUJITA, 2003, 2009; DIAS; NAVES, 2007, 2013; FUJITA, 2013; LIMA, MACULAN, 2014). Assim, boas entradas no SRI significam, necessariamente, saídas adequadas no que tange à representatividade dos registros recuperados. Nas palavras de Fujita (2013, p. 44), “a qualidade da representação documentária é avaliada pela recuperação de conteúdos documentários pertinentes” à busca realizada pelo usuário e à sua necessidade de informação, “produzindo uma correspondência precisa com o assunto pesquisado em índices” (FUJITA, 2003, p. 62). Dada essa complexidade, analisar e definir o(s) assunto(s) de um documento constitui um dos fundamentos do processo de indexação, sendo um grande desafio até hoje pouco problematizado no âmbito da Biblioteconomia e Ciência da Informação.

Como parte do problema, insere-se a questão da leitura técnica realizada durante a análise de assunto, aquela efetivada com objetivos profissionais para identificar e selecionar conceitos que representem o conteúdo de um documento. A leitura técnica é diferente da leitura convencional, realizada com o propósito de estudo, lazer ou busca por informação, pois tem o objetivo definido de auxiliar o profissional na tarefa de analisar um documento para identificar o(s) seu(s) assunto(s) principal(is), a partir de um determinado contexto e dentro de um sistema de recuperação da informação. Sendo assim, a leitura técnica é um mecanismo auxiliar do indexador na análise de assunto dos documentos, ao propor uma metodologia para a análise do documento, identificação e seleção dos conceitos para a indexação. Essa leitura é realizada a partir de algumas estratégias: exploração da estrutura textual do documento, elaboração de questionamentos, conhecimento do domínio analisado, abordagem sistemática dos conceitos, conforme NBR 12676/1992, experiência prévia do indexador, propósito do serviço e das necessidades dos usuários (reais e potenciais). Nessa perspectiva, há a necessidade de mecanismos para a sistematização dessa leitura, visando minimizar a subjetividade que envolve tal atividade.

Corroborando com essa concepção, a partir do estudo de observação da atividade de indexadores, Fujita e Rubi (2006, n.p.) e Fujita (2003, 2009) constataram que um aspecto

importante da observação da leitura técnica é que indexadores, bibliotecários e especialistas não demonstraram domínio de procedimentos sistemáticos comuns para a abordagem do conteúdo textual para a identificação de conceitos. Nesse cenário, as autoras constataram a “possibilidade de uso combinado da exploração da estrutura textual com o questionamento para a identificação de conceitos, a fim de realizar uma leitura documentária mais rápida e estratégica sob o ponto de vista profissional”, propiciando maior uniformidade de procedimentos na indexação (FUJITA; RUBI, 2006, n.p.). Além disso, nos estudos de Fujita (2003), relacionados à propositura de diretrizes práticas e fundamentos teórico-metodológicos para um programa de orientação à formação do indexador em leitura técnica, são apresentadas recomendações para que haja mais investigações no campo da elaboração de modelos de leitura envolvendo diferentes objetivos, estrutura textual e tipologias documentárias.

Nesse contexto, o modelo de leitura facilita o processo de análise de assunto, ao orientar o indexador que não possui formação específica na área jurídica sobre qual informação procurar e onde encontrá-la na estrutura temática do documento. Como a leitura técnica é uma leitura profissional, é necessário considerar o contexto do sistema de informação e as demandas reais de informação dos usuários. Segundo Fujita (2004a), as dificuldades na atividade da análise de assunto são percebidas a partir da influência de diferentes variáveis, que atuam, de forma individual ou combinadas, durante o processo interacionista de leitura. Essas variáveis afetam o indexador de diferentes formas, indo desde o domínio que ele possui do assunto e da estrutura textual dos documentos, passando pelos seus modelos mentais e habilidades de compreensão do texto, até chegar ao conhecimento que esse profissional tem das necessidades de informação dos usuários.

No âmbito da informação jurídica, em especial, uma pesquisa realizada com bibliotecários que compõem o Grupo de Informação e Documentação Jurídica de São Paulo (GIDJ-SP) apontou que 69% deles afirmaram ser a jurisprudência a fonte de informação mais complexa para se indexar; 26% indicaram a legislação, e 5%, a doutrina. Nessa mesma pesquisa, identificou-se a opinião unânime dos bibliotecários quanto à relevância de métodos que os orientem no momento da leitura técnica e indexação das fontes jurídicas (SILVA; ROLIM, 2009). Tais elementos corroboram a importância do estabelecimento de critérios que auxiliem o profissional na análise de assunto realizada em acórdãos<sup>2</sup> para fins de representação da informação, justificando o desenvolvimento desta pesquisa.

---

<sup>2</sup> De acordo com o Novo Código de Processo Civil (2015), “acórdão é o julgamento colegiado proferido pelos tribunais” (art. 204).

Os tribunais de contas, ambientação desta pesquisa, são instituições colegiadas cuja principal competência é a fiscalização e o controle externo do dinheiro público e enfrentam, atualmente, o problema de se indexar a jurisprudência (decisões), acórdãos, pois grande parte desses órgãos não possui a jurisprudência organizada e indexada. Os tribunais de contas produzem um grande volume de informação técnica, de interesse do gestor público. Sendo assim, é necessário disseminar esse conhecimento a tais gestores, como mecanismo preventivo à ocorrência de irregularidades na gestão do dinheiro público, e como ferramenta de orientação em relação aos entendimentos jurisprudenciais dos tribunais que impactam o dia a dia da administração pública. Um mecanismo para possibilitar esse acesso poderia ser constituído por um banco de dados cujas decisões fossem indexadas e organizadas a partir de procedimentos uniformes, para maior divulgação dos entendimentos de cada tribunal de contas.

Tendo em vista a relevância da instituição tribunal de contas para a sociedade, enquanto garantidora de direitos fundamentais, e considerando os princípios constitucionais da transparência e da publicidade, faz-se necessário que as decisões desses tribunais estejam disponíveis e organizadas para acesso público. Para que essa organização seja eficaz, um dos processos que podem ser utilizados é o da indexação. De acordo com a Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, o acesso à informação deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública e, especialmente, de acordo com as diretrizes: observância da publicidade, como preceito geral, e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (transparência no acesso à informação pública); utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º, Lei n.º 12.527/2011). O atendimento a esses preceitos facilita o controle social e constitui-se como um bom indicador do desenvolvimento de uma nação e um dos mecanismos para o exercício da cidadania ativa.

Por outro lado, a organização da informação jurisprudencial revela-se como mecanismo proporcionador da uniformização interpretativa entre os operadores do Direito, de forma que casos análogos possam ser julgados de modo semelhante, a partir dos mesmos critérios e valores, garantindo, assim, tratamento isonômico aos que procuram a justiça, conforme asseguram Pimentel (2013) e Pítsica (2016).

Também o Novo Código de Processo Civil (NCPC), em vigor desde o ano 2015, ressalta no art. 926: “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Para que essa uniformização de entendimentos aconteça, é imprescindível que as decisões estejam acessíveis e organizadas para acesso público, com o uso de procedimentos sistemáticos uniformes. O NCPC valoriza, sobremaneira, a força dos precedentes (julgados anteriores sobre uma mesma matéria e que influenciam de algum modo decisões posteriores), donde se observa, mais uma vez, a importância do tratamento e da organização da informação jurisprudencial, que pode facilitar o acesso sistematizado às informações. O respeito aos precedentes proporciona previsibilidade ao ordenamento jurídico e, conseqüentemente, segurança jurídica. O art. 927 §5.º destaca: “os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores”.

A partir da análise dos *sites* dos tribunais de contas, observa-se que a maior parte deles carece de ferramentas de pesquisa da jurisprudência por assunto. Na verdade, muitos não têm nada nesse sentido, à exceção de sistemas de acompanhamento do trâmite processual que, geralmente, não possibilitam a busca, por assunto, nas decisões. Outra deficiência identificada na maior parte desses bancos de dados é a busca textual, por excesso de termos de especialidade dentro do texto, que se reflete em alta revocação e baixa precisão nas pesquisas. Isso acarreta dificuldades na recuperação da informação jurisprudencial, aumentando o tempo despendido nas pesquisas e acarretando inconsistências na busca. Tais elementos sugerem a necessidade de se indexar as decisões, de modo a se obter a busca pelos assuntos tratados em cada documento, possibilitando economia de tempo e gerando resultados mais precisos nas pesquisas jurisprudenciais. Essa precisão nas buscas é fundamental para os operadores do Direito fundamentarem processos, recursos, petições e pareceres, além de saberem a tendência de posicionamento de determinado tribunal sobre certa questão.

É preciso destacar que o trabalho dos indexadores é, muitas vezes, prático, com base no erro e acerto, a partir da análise do trabalho produzido em outras bases de dados existentes, mas sem uma metodologia padronizada e fundamentada, apoiada na garantia da literatura. As experiências verificadas apontam para a necessidade de procedimentos que proporcionem uniformidade na tarefa de análise de assunto e, também, na construção de enunciados lógicos em termos sintáticos, como a ordem de citação dos descritores, importantes para a representação temática da informação jurisprudencial. Busca-se, desse modo, estudar mecanismos que orientem a análise do conteúdo dos documentos

jurisprudenciais, em especial na etapa de leitura e interpretação do texto pelo bibliotecário.

Nessa perspectiva, no âmbito dos tribunais de contas, a partir do ano de 2012, foi criado um Fórum, o JurisTCs, cujos encontros são anuais, e no qual são discutidos os avanços e dificuldades, assim como são compartilhadas experiências no que tange ao trabalho de organização e sistematização da jurisprudência desses tribunais. Uma das questões discutidas no âmbito desse Fórum refere-se à importância de uma linguagem comum e de procedimentos unificados no âmbito dos tribunais de contas em relação à processualística e à jurisprudência. Para que essa uniformização aconteça, em especial em relação ao tratamento temático da jurisprudência, é importante que o indexador tenha procedimentos sistemáticos de abordagem e análise de assunto da jurisprudência. Tais procedimentos sistemáticos são necessários porque, geralmente, o bibliotecário-indexador não é especialista na área de domínio na qual atua. Assim, o modelo de leitura, proposta desta pesquisa, destina-se ao bibliotecário que não possui a formação na área jurídica e que necessita de orientação quanto à análise de assunto de documentos com os quais não possui familiaridade.

Tendo como norte o expressivo número de acórdãos cujas decisões não se tornam conhecidas pelos operadores do Direito, em virtude da ausência do adequado tratamento da informação, considera-se que se justificam e tornam-se necessários estudos acadêmicos sobre tal temática, que favoreçam a recuperação da informação jurisprudencial. Por outro lado, o número reduzido de pesquisas que se aprofundam no tema é mais um elemento importante que tornam desafiadores os esforços relativos aos aprofundamentos teóricos que possam clarear algumas dificuldades e, conseqüentemente, auxiliar no desempenho do tratamento da informação jurisprudencial.

Assim, tendo em vista a problemática contextualizada na presente seção, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: é possível criar diretrizes e procedimentos sistemáticos para nortear a atividade de análise de assunto e fornecer elementos para a compreensão global do acórdão e, conseqüentemente, uniformizar e objetivar a representação da informação desse tipo de documento?

Ademais, os seguintes pressupostos norteiam esta pesquisa:

- 1) Os procedimentos sistematizados utilizados para nortear a análise de assunto diminuem inconsistências nas fases de identificação e seleção de conceitos para a indexação.
- 2) O uso de um modelo de leitura técnica facilita a identificação de conceitos no processo de análise de assunto dos acórdãos, a partir da adoção de estratégias de análise da

estrutura textual do documento, combinada com a identificação de conceitos por meio de questionamentos.

- 3) O profissional indexador, embora não seja especialista em determinado domínio do conhecimento, deve ter conhecimento das abordagens teóricas e metodológicas da análise de assunto para a indexação como parte do seu conhecimento prévio profissional, tal como ocorre na formação de bibliotecários.

Nesse contexto, a proposição deste trabalho de pesquisa relaciona-se à criação de um modelo de leitura técnica para acórdãos produzidos no contexto do controle externo, de modo a contribuir para a sistematização da análise de assunto desse tipo de documento e para a padronização da representação da informação.

## **1.2 Objetivos**

A partir da contextualização apresentada, das justificativas e das questões levantadas sobre o problema, foram definidos o objetivo geral e os objetivos específicos para a condução desta investigação.

### **1.2.1 Objetivo geral**

Proposta de um modelo de leitura técnica com diretrizes e procedimentos sistematizados para a análise de assunto de acórdãos produzidos pelos tribunais de contas, no exercício do controle externo, visando minimizar a subjetividade na atividade de representação da informação pelo bibliotecário-indexador.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Contribuir para o processo de análise de assunto, a partir do exame da literatura para o mapeamento e a descrição dos procedimentos que são adotados para a identificação e a seleção de conceitos em acórdãos.
- Auxiliar o indexador na compreensão do acórdão produzido pelos tribunais de contas, a partir da identificação das características e funções desse documento.

- Colaborar para a uniformização e minimização de inconsistências na análise de assunto de acórdãos produzidos pelos tribunais de contas, a partir da elaboração de um modelo de leitura específico para esse tipo de documento.

### **1.3 Estrutura da Dissertação**

A Dissertação está estruturada conforme descrito nesta subseção. O Capítulo 1 é dedicado à introdução, incluindo a contextualização do problema de pesquisa, a justificativa para a realização do estudo e os objetivos, geral e específicos.

No Capítulo 2, apresenta-se a ambientação do estudo, destacando-se, inicialmente, a instituição Tribunal de Contas, seu papel, função e competências constitucionais. Na subseção 2.1.1, é descrito o ambiente do estudo de caso, qual seja, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), com a explanação de suas atividades de fiscalização e de suas competências, de acordo com a Constituição Estadual de 1989, que reflete o descrito na Constituição Federal de 1988.

O Capítulo 3 destina-se ao referencial teórico da pesquisa e está estruturado nos fundamentos teórico-metodológicos oriundos da Biblioteconomia e da Ciência da Informação (CI) e das Ciências Jurídicas, conforme o ponto de vista de diferentes autores e abordagens. Assim, a subseção 3.1 dedica-se à apresentação das teorias da indexação, conforme as vertentes de investigação existentes sobre o tema em CI, a parte normativa da NBR 12676/1992 e o conteúdo dos manuais de indexação de documentos jurídicos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Na subseção 3.1.1, o tema principal da Dissertação, a análise de assunto, é explorado, por meio da abordagem de diferentes autores, que destacam a importância de maiores investigações sobre o tema, tanto no contexto nacional quanto no internacional. A leitura é tratada a seguir, numa contextualização das estratégias de leitura e das estratégias cognitivas e metacognitivas envolvidas na compreensão de textos. No contexto da leitura, a leitura técnica é destacada como estratégia metacognitiva utilizada pelo indexador na compreensão de textos, além dos aspectos do leitor, do texto e do contexto, e da concepção de superestrutura<sup>3</sup> de Van Dijk e Kinstch (1983).

---

<sup>3</sup> Apesar de esse elemento advir da Linguística – Van Dijk, por exemplo, é doutor em Linguística e professor na Universidade Pompeu Fabra, de Barcelona –, é tema bastante discutido na literatura da Ciência da Informação (CI).

Na subseção 3.2, são apresentadas as fontes de informação jurídicas, na vertente dos autores jurídicos e também da Biblioteconomia e Ciência da Informação. Destacam-se as características e as funções das fontes jurídicas referentes à legislação, à doutrina e à jurisprudência. A jurisprudência é abordada com maiores detalhes na subseção 3.3, e, dentro deste tópico, também é retratada a questão dos processos de sua uniformização, que objetivam conferir maior celeridade ao andamento processual no âmbito dos tribunais.

Uma subseção especial foi dedicada à apresentação do acórdão, a subseção 3.4, que é, junto com o tema da análise de assunto, objeto desta pesquisa. São destacadas, assim, sua função, sua estrutura temática, de acordo com o Novo Código de Processo Civil (2015), e feita uma comparação entre a estrutura do acórdão do Poder Judiciário e aquele produzido no contexto do controle externo, revelando diferenças e semelhanças. Em seguida, a discussão doutrinária sobre a jurisdição de contas, na subseção 3.5, um tema recorrente quando o assunto é o tribunal de contas, também é contextualizada, porque se reflete na natureza e na caracterização da documentação produzida pelos órgãos de controle. Nesse sentido, na subseção 3.6 são apresentados a caracterização dos modelos de fiscalização de contas em diferentes países, que são o modelo de tribunal de contas, de conselhos de contas e de controlador-geral, bem como os aspectos concernentes às contas de gestão e às contas de governo.

O Capítulo 4 destina-se à apresentação da metodologia e das etapas dos procedimentos metodológicos desta pesquisa, incluindo a sua caracterização como abordagem qualitativa, de natureza aplicada, na forma de um estudo de caso, e cujo objetivo é constituir-se em uma pesquisa exploratória (subseção 4.1). Também são descritos o universo e a amostra, e são, ainda, tecidas considerações sobre cada tipo de natureza processual escolhida para compor a amostra do estudo (subseção 4.2). Na subseção 4.3, são apresentados os insumos para os procedimentos teórico-metodológicos para a elaboração do modelo de leitura técnica proposto por esta pesquisa. É importante ressaltar que os trabalhos retratados nessa subseção são os fundamentos teórico-metodológicos sob os quais se pautou a construção do modelo de leitura. Destaque especial foi conferido aos trabalhos de Guimarães (1994, 2004), no que tange ao desenvolvimento de quatro categorias temáticas para a análise de assunto do acórdão. Desse modo, também na subseção 4.3, apresenta-se uma tentativa de aplicação de tais categorias a dois acórdãos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), respeitando-se as peculiaridades desses documentos. Por fim, na subseção 4.4 são expostas as etapas de construção da pesquisa.

A apresentação do Modelo de Leitura Técnica construído é feita no Capítulo 5, no qual são expostos os resultados da pesquisa. Também, nesse Capítulo, apresentam-se os resultados da aplicação e avaliação do Modelo de Leitura pela autora desta pesquisa.

Por fim, no Capítulo 6, apresentam-se as considerações finais sobre a pesquisa, as dificuldades enfrentadas e algumas perspectivas de estudos futuros, incluindo a validação do MLT por outros indexadores e a avaliação da eficácia da recuperação da informação indexada com o uso do instrumento. Em seguida, tem-se a lista das referências que foram efetivamente utilizadas no texto desta dissertação.

O Apêndice 1 apresenta as setenta naturezas processuais que compõem o universo desta pesquisa, a partir de um levantamento realizado, em janeiro de 2017, no Sistema de Gestão e Acompanhamento Processual (SGAP), desenvolvido pelo TCEMG. Já o Apêndice 2, destina-se à apresentação do Manual Explicativo para uso do Modelo de Leitura. Com o objetivo de torná-lo mais claro, apresenta-se um exemplo de análise de uma prestação de contas, de acordo com as três etapas propostas pelo Modelo criado.

O Anexo 1 apresenta o resultado de uma consulta realizada à Editora Governet, que é referência em relação ao fornecimento de publicações periódicas e informações técnicas no âmbito do controle externo, visando coletar dados sobre esclarecimentos terminológicos a serem aplicados na construção do Modelo. E, por fim, o Anexo 2 apresenta o inteiro teor das decisões utilizadas no procedimento de avaliação do Modelo desta pesquisa.

## 2 AMBIENTAÇÃO

Neste capítulo, expõe-se a ambientação geral da pesquisa, com a caracterização dos tribunais de contas e de suas competências constitucionais, e, em especial, apresenta-se o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

### 2.1 Os tribunais de contas

No cenário institucional brasileiro, os tribunais de contas desempenham a função de órgãos auxiliares do Poder Legislativo no que tange à fiscalização e controle externo dos recursos públicos. A criação do primeiro Tribunal de Contas nacional, o da União, ocorreu em 7 de novembro de 1890, pelo Decreto n.º 966-A, de iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda.

A Constituição da República de 1988 (CF/1988) fortaleceu e solidificou a instituição tribunal de contas. Por isso, afirma-se que, de acordo com os artigos 70 e 71 dessa Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração, direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70, CF/1988). E o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71). Embora a CF/88 se refira somente ao Tribunal de Contas da União, existe, nas Ciências Jurídicas, o princípio da simetria constitucional, decorrente do art. 75 CF/1988, que estende as mesmas atribuições para o âmbito dos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

As competências dos tribunais de contas estão elencadas no art. 71 da CF/1988 e repetidas nas constituições estaduais, municipais (para os Estados que possuem tribunais de contas municipais) e nas leis orgânicas de cada tribunal, respeitado o princípio da simetria constitucional com o modelo federal. Transcreve-se o art. 71 da CF/1988 pelo fato de apresentar as diretrizes da fiscalização a cargo dos tribunais de contas em todo o Brasil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1.º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 2.º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4.º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

(BRASIL, 1988).

Os tribunais de contas são órgãos colegiados e não integram a estrutura de qualquer um dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo instituição de natureza jurídica autônoma<sup>4</sup>. Os membros dos tribunais de contas, no âmbito federal, são denominados ministros e, nos Estados e Municípios, são denominados conselheiros. Tais membros possuem direitos e prerrogativas equiparadas aos magistrados do Poder Judiciário e aos membros do Ministério Público. São autoridades nomeadas pelo Presidente da República ou pelo Governador do Estado, conforme o caso, e escolhidos segundo critérios definidos nas constituições federal e estadual ou nas leis orgânicas municipais.

No Brasil, registra-se, atualmente, a existência de trinta e três tribunais de contas, assim especificados: um Tribunal de Contas da União (TCU), com sede no Distrito Federal e atuação em toda a administração pública federal; vinte e seis tribunais de contas estaduais, sendo um em cada unidade da Federação; o Tribunal de Contas do Distrito Federal; três tribunais de contas dos municípios, localizados nos estados da Bahia, Goiás e Pará, e, ainda, dois tribunais de contas municipais, localizados nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo (MINAS GERAIS, 2012).

Os tribunais de contas são instituições democráticas por natureza, pois são aliados dos cidadãos no que se refere à fiscalização acerca da eficácia na aplicação do dinheiro público. Vale lembrar que manter os recursos públicos sob permanente supervisão e controle intimida a prática de atos ilícitos pelo gestor público, além de direcionar a verba pública para a prestação de bons serviços públicos, o que é uma demanda de toda a sociedade. Dessa forma, como já explanado na subseção de justificativa, considera-se importante que o conteúdo das decisões dos tribunais de contas esteja acessível para consulta por servidores públicos, operadores do Direito, jurisdicionados e sociedade em geral.

Para o estudo de caso desta pesquisa, foi eleito o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). A escolha foi realizada por critérios pessoais e profissionais, uma vez que esse é o local de trabalho da autora desta dissertação, bibliotecária indexadora, de onde decorre a sua especialidade e experiência profissional no que se refere à representação temática da informação jurídica.

---

<sup>4</sup> Significa que a instituição, da mesma forma que o Ministério Público, não se subordina a outros poderes estatais.

### 2.1.1 O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Constituição de 15 de julho de 1891 determinou, no artigo 109, a criação de um tribunal fiscalizador das contas públicas. Mas foi somente em 30 de julho de 1935 que a Constituição mineira instituiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

para julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e fiscalizar a administração financeira do Estado; competia-lhe, especialmente, o registro das operações que envolvessem ônus para o tesouro e o julgamento da regularidade e legalidade da execução financeira e orçamentária, bem como de todas as contas da administração; no âmbito da administração municipal, foi-lhe atribuída competência para julgar, mediante recurso de qualquer interessado, os atos e decisões da Câmara sobre a administração financeira do Município (ENGLER; MADUREIRA, 2005, p. 35).

Em 28 de outubro de 1935, ocorre a 1.<sup>a</sup> Sessão Ordinária do Tribunal, com a eleição, por voto secreto, do ministro José Maria de Alkmim, seu primeiro presidente. Em 1939, em meio à ditadura do Governo Vargas, o Tribunal de Contas foi extinto, mediante o Decreto-Lei n.º 360, de 26 de junho, e seus membros foram postos em disponibilidade. Na Constituição Estadual, de 14 de julho de 1947, o Tribunal de Contas foi reestabelecido. Na atual Constituição em vigor, promulgada em 21 de setembro de 1989, os artigos de 76 a 80 dispõem sobre as competências e composição do Tribunal de Contas mineiro. O art. 76, em especial, estabelece as competências do TCEMG, a partir da matriz constitucional federal do art. 71:

Art. 76 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;

III - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

IV - promover a tomada de contas, nos casos em que não tenham sido prestadas no prazo legal;

V - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, pelas administrações direta e indireta, excluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão ou para função de confiança;

VI - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório; (Vide § 1.º do art. 1.º Lei Complementar n.º 100, de 5/11/2007.)

VII - realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembleia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade da administração indireta;

VIII - emitir parecer, quando solicitado pela Assembleia Legislativa, sobre empréstimo e operação de crédito que o Estado realize, e fiscalizar a aplicação dos recursos deles resultantes;

IX - emitir, na forma da lei, parecer em consulta sobre matéria que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial;

X - fiscalizar as contas estaduais das empresas, incluídas as supranacionais, de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo ou de tratado;

XI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;

XII - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, no mínimo por um terço de seus membros, ou por comissão sua, sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e sobre os resultados de auditoria e inspeção realizadas em órgão de qualquer dos Poderes ou entidade da administração indireta;

XIII - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV - examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;

XV - apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta;

XVI - estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

XVII - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado e comunicar a decisão à Assembleia Legislativa;

XVIII - representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurados;

XIX - acompanhar e fiscalizar a aplicação das disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual no mercado financeiro nacional de títulos públicos e privados de renda fixa, e sobre ela emitir parecer para apreciação da Assembleia Legislativa.

§ 1.º - No caso de contrato, o ato de sustação será praticado diretamente pela Assembleia Legislativa, que, de imediato, solicitará ao Poder competente a medida cabível. (Vide art. 3.º da Lei Complementar n.º 102, de 17/1/2008).

§ 2.º - Caso a medida a que se refere o parágrafo anterior não seja efetivada no prazo de noventa dias, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º - A decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo.

§ 4.º - O Tribunal encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatórios de suas atividades.

§ 5.º - O Tribunal prestará contas à Assembleia Legislativa.

§ 6.º - Funcionará no Tribunal, na forma da lei, uma Câmara de Licitação, a que incumbirá examinar e instruir a matéria a que se refere o inciso XIV deste artigo e, com parecer conclusivo, encaminhá-la à decisão do Plenário. (Parágrafo com redação na versão original.) § 6.º - (Revogado pelo art. 3.º da Emenda à Constituição n.º 78, de 5/10/2007.) Dispositivo revogado: “§ 6.º - Funcionará no Tribunal, na forma da lei, uma Câmara de Licitação, à qual incumbirá apreciar conclusivamente a matéria a que se refere o inciso XIV deste artigo, cabendo recurso de sua decisão ao Plenário.” (Parágrafo com redação dada pelo art. 1.º da Emenda à Constituição n.º 24, de 7/7/1997).

§ 7.º - O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor.

(MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2015).

Como pôde ser observado, a atividade fiscalizatória do TCEMG é ampla, incluindo temas como: contabilidade de órgãos e entidades públicas, controle da qualidade do gasto em educação, licitações e contratos, controle da universalização da educação infantil, fiscalização das receitas provenientes da exploração de recursos minerais, controle das receitas públicas da saúde, controle patrimonial, avaliação da qualidade do serviço de saúde, fundos previdenciários, gastos com pessoal da educação, legalidade de convênios, contratos e termos de cooperação para atividades relativas à segurança pública, avaliação da qualidade da educação, só para citar algumas formas de atuação da instituição.

Sob a jurisdição do TCEMG há 3.352 (três mil, trezentos e cinquenta e dois) jurisdicionados, segundo dados do *Relatório de Atividades do Exercício de 2015*, que podem ser especificados pela esfera de atuação dos controlados (municipal, estadual e do terceiro setor), conforme demonstrado nas três tabelas a seguir.

Tabela 1 – Jurisdicionados da esfera municipal

<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Quantidade</b>
Prefeituras	853
Câmaras	853
Autarquias	134
Fundações	83
Consórcios	114
Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Prefeitura	247
Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Câmara	4
Sociedades de Economia Mista – não dependentes	8
Sociedades de Economia Mista – dependentes	2
Empresas Públicas – não dependentes	14
Empresas Públicas – dependentes	4
Fundos Públicos Municipais	859
Associação	1
<b>Total</b>	<b>3.176</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas (2016a, p. 19).

Tabela 2 – Jurisdicionados da esfera estadual

<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Quantidade</b>
Secretarias	24
Outros órgãos vinculados ao Executivo	16
Autarquias	20
Fundações	25
Sociedades de economia mista – não dependentes	27
Empresas públicas – não dependentes	7
Empresas públicas – dependentes	3
Fundos públicos vinculados ao Executivo	30
Órgão vinculado ao Legislativo	1
Fundo público vinculado ao Legislativo	1
Outro órgão vinculado ao Legislativo	1
Órgãos do Judiciário	2
Órgãos autônomos	2
Fundos públicos vinculados aos órgãos autônomos	2
Outro órgão autônomo	1
<b>Total</b>	<b>162</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas (2016a, p. 20).

Tabela 3 – Jurisdicionados do Terceiro Setor

<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Quantidade</b>
Entidades do terceiro setor	14

Fonte: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas (2016a, p. 20).

Percebe-se, pela análise das tabelas, que todas as esferas (municipal, estadual e do terceiro setor) de jurisdicionados necessitam de controle na conduta de suas atividades administrativas, pois, em alguma medida, há arrecadação e aplicação do dinheiro público. Sendo assim, a fiscalização acontece para que seja observado o atendimento às leis e às finalidades públicas de que tais esferas são incumbidas.

Além da compreensão das competências constitucionais do TCEMG, outro ponto importante para o estudo dos acórdãos no âmbito da instituição se refere ao entendimento das formas pelas quais a instituição delibera, incluindo a compreensão dos processos, dos procedimentos e da estrutura dos documentos produzidos pela instituição. Como não há uma lei processual única para os tribunais de contas, é o regimento interno que define as normas processuais adotadas pela instituição, que devem ser consonantes com o Código de Processo Civil e com os princípios do devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa. Atualmente, o Tribunal é regido pela Lei Complementar n.º 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica) e pela Resolução n.º 12/2008, que institui o seu Regimento Interno, instrumento normativo que cria seus órgãos internos e lhes atribui competências.

As diretrizes acerca das deliberações no âmbito do TCEMG são apresentadas no art. 200 desse Regimento Interno:

Art. 200. As *deliberações* do Tribunal terão a forma de: I - *acórdão*, quando se tratar de: a) processo referente à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial; b) recursos interpostos contra decisões prolatadas pelo Tribunal; c) incidente de uniformização de jurisprudência; d) aprovação de enunciado de súmula de jurisprudência do Tribunal; II - *parecer*, quando se tratar de: a) contas prestadas anualmente pelo Governador e pelos Prefeitos; b) consulta; c) empréstimos ou operações de crédito; d) outros casos em que, por lei, deva o Tribunal assim se manifestar; III - instrução normativa, quando se tratar de matéria que envolva os jurisdicionados do Tribunal; IV - resolução, quando se tratar de: a) aprovação do Regimento Interno, da estrutura organizacional, das atribuições e do funcionamento do Tribunal e de suas unidades; b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma; V - decisão normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, bem como de interpretação de norma jurídica ou procedimento da administração divergente, e não se justificar a edição de instrução normativa ou resolução; VI - decisão monocrática, quando a lei ou o Regimento Interno autorizar o Relator ou o Presidente a decidir isoladamente a questão (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas, 2008b, n.p., grifos meus).

Assim, o processo e os procedimentos no TCEMG foram estabelecidos aplicando os princípios gerais do processo administrativo e civil, este último de aplicação supletiva e

subsidiária<sup>5</sup>. O art. 196 da Resolução n.º 12/2008 define as tipologias de decisões do Tribunal: as decisões do Tribunal poderão ser interlocutórias, definitivas ou terminativas. Dessa forma, interlocutória é a decisão pela qual o relator ou o Tribunal decide questão incidental, antes de pronunciar-se quanto ao mérito. Já a definitiva é a decisão pela qual o Tribunal examina o mérito, a questão principal vertida no processo. E a terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ou por racionalização administrativa e economia processual (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas, 2008b, n.p.).

A partir dos apontamentos expostos sobre a corte de contas mineira, conclui-se que o exercício do controle externo no Estado objetiva propiciar, à sociedade, ferramentas eficazes que possam garantir a transparência na gestão dos recursos públicos, sobretudo, no que se refere ao atendimento das exigências da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, espera-se que o TCEMG possa manter, a partir das atribuições e funções que lhe são próprias, uma relação equilibrada entre Estado e sociedade.

Finalizada a apresentação dos elementos que caracterizam a ambientação desta pesquisa, passa-se ao Capítulo do Referencial Teórico, cujos fundamentos são oriundos dos campos de estudo da Biblioteconomia, da Ciência da Informação (CI) e do Direito Público.

---

<sup>5</sup> *Supletiva*: fim de complementação de matérias já previstas. *Subsidiária*: finalidade de suprir ausência de norma (FÓRUM NACIONAL DE PROCESSUALÍSTICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2., 2017. *Carta de Vitória*. p. 3).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico que fundamenta a investigação sobre o objeto de pesquisa, que diz respeito à análise de assunto do acórdão no contexto dos tribunais de contas. Para isso, apresentam-se as bases oriundas do campo da Biblioteconomia e da Ciência da Informação (CI) no que se refere ao processo de indexação, análise de assunto e leitura técnica. Do domínio jurídico, são apontados os fundamentos teóricos sobre as fontes de informação jurídicas, bem como os aspectos específicos concernentes à atuação dos tribunais de contas.

#### 3.1 O processo de indexação

No campo da Biblioteconomia e da Ciência da Informação (CI), há duas principais correntes que abordam os conceitos de representação temática da informação: a abordagem francesa, que considera a indexação como parte de uma área mais ampla denominada análise documental, centrada nos elementos teórico-metodológicos dos processos; e a abordagem anglo-saxônica, de princípios pragmáticos, mais focados em questões de natureza teórica sobre a construção de instrumentos e produtos, como resultados dos processos, com duas diferentes visões: a catalogação de assunto (*subject cataloguing*), norte-americana, e indexação (*indexing*), inglesa.

Essas diferentes visões, segundo Guimarães (2009), apresentam efetiva complementaridade (inclusive histórica) e revelam denominações distintas para fenômenos semelhantes:

[...] nas três concepções discutidas – catalogação de assunto, indexação e análise documental – fica evidenciada a preocupação com o desenvolvimento de determinados processos (mais discutido pela análise documental), valendo-se de um conjunto de instrumentos (mais discutido na indexação) para que se possa chegar à geração de determinados produtos (mais discutido na catalogação de assunto) que, de forma defensável, viabilizem ou facilitem a recuperação da informação (aspecto comum a todos) (GUIMARÃES, 2009, p. 111).

Para o autor, a vertente que adota a denominação catalogação de assunto tem como foco a construção de catálogos, sendo a análise de assunto uma etapa preliminar. Por sua vez, a vertente que adota a denominação indexação busca uma dimensão mais complexa do assunto, que é a conceitual, quando se determina o que é tratado no documento. Já no âmbito da vertente que usa a denominação análise documental, o eixo recai sobre as questões

dos procedimentos realizados, a partir de critérios com bases científicas, sendo a análise o ponto central.

A despeito dessas diferentes acepções na área, interessa a esta pesquisa que a indexação, enquanto representação temática da informação, é uma atividade que objetiva representar o(s) assunto(s) dos documentos, de modo a facilitar as buscas em SRIs e em bases de dados. Segundo Fujita (2003, p. 61), “a indexação [...] é realizada mais intensamente desde o aumento de publicações periódicas e da literatura técnico-científica de modo geral, que impulsionaram a necessidade de criação de mecanismos de controle bibliográfico em centros de documentação especializados”. Argumenta a autora que a análise documentária como extensão do tratamento temático comporta a geração de resumos e a indexação.

Para Farrow (1995, p. 243), “o processo de indexação consiste na compreensão do documento a ser indexado, seguido da produção de um conjunto de termos de indexação”. A compreensão do processo de indexação, segundo o autor, ganhou novos elementos com o desenvolvimento da psicologia cognitiva, a partir de meados da década de 1970, pois a leitura técnica tem por objetivo a representação de conteúdos informacionais, e as representações são a base dos processos cognitivos humanos. Já para Hutchins (1977), o principal objetivo da indexação é fornecer aos leitores pontos de acesso, levando-os do que sabem ao que desejam aprender.

Nessa perspectiva, Fujita (2006, p. 3) afirma que a “indexação é um processamento intelectual que depende da cognição”, sendo concebida a partir da perspectiva da análise do domínio, defendida por Hjørland (2002). A análise do domínio vislumbra a contextualização social da Ciência da Informação, a partir do estudo do domínio de assunto a ser representado. Tal como assinalam os estudos de Albrechtsen (1993), Fujita (2006) também aponta para duas concepções de indexação: a indexação orientada ao conteúdo do documento, com o objetivo de representação, e a concepção orientada para a demanda da comunidade usuária, com o objetivo da recuperação. A autora defende a abordagem sócio-cognitiva da indexação, no sentido de que

o indexador, visto como leitor, é considerado, individualmente, em abordagem cognitiva pelo processamento de informações que realiza durante a leitura documentária para análise de assunto, contudo, como leitor profissional deve ser visto dentro de seu contexto sócio-cultural que abrange atuação e formação profissional em abordagem sócio-cognitiva (FUJITA, 2006, p. 2-3).

Dessa maneira, a leitura realizada pelo indexador é uma atividade intelectual e cognitiva, que exige um esforço mental, e, portanto, individual do indexador, que, porém, está inserido em um determinado contexto social.

As ações de representação da informação são do âmbito da *práxis* social, revelam Kobashi e Fernandes (2009). Nesse sentido, as dimensões social, cultural e econômica são aspectos fundamentais a serem considerados. As autoras vinculam a noção de informação documentária à informação pragmática, que se reflete no valor assumido pela informação em cada situação de comunicação. Esse valor é atribuído pelo usuário nas situações de interação com o sistema de informação.

Resumos e índices, típicos produtos referenciais de informação, definem-se como informações de natureza pragmática, produzidos para fins específicos. Elas significam plenamente em contextos de organização e recuperação de informação. Não se atribui a elas outros valores que não os de evocação; resumos e índices têm função sógnica: estão no lugar do documento original e o substitui por manterem com ele relações de semelhança (KOBASHI; FERNADES, 2009, p. 7).

Tendo em vista esses apontamentos de Kobashi e Fernandes (2009), observa-se que a indexação possui uma dimensão mais ampla, envolvendo elementos socioculturais, os quais desmistificam a visão parcial desse processo como algo neutro e revestido de objetividade absoluta. Nesse sentido, o *World Information System for Science and Technology* (UNISIST) defende que as técnicas de indexação podem ser usadas tanto para organizar os conceitos dos documentos para fins de representação quanto para analisar as perguntas dos usuários e traduzi-las para o sistema.

Segundo o *Manual de Indexação da Justiça Federal*, “o principal objetivo da indexação é possibilitar a recuperação de documentos, a partir da descrição de seu conteúdo temático.” (BRASIL, 1996, p. 12). De acordo com a NBR 12676/1992, a indexação é o “ato de identificar e descrever o conteúdo de um documento com termos representativos dos seus assuntos e que constituem uma linguagem de indexação” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 2). A definição da norma aponta duas etapas que são consideradas básicas na literatura estudada: uma de análise de assunto (subdividida em compreensão do texto, identificação e seleção de conceitos) e outra de representação padronizada, que é a tradução para uma linguagem de indexação.

Na literatura são encontradas outras definições de indexação, que revelam o ponto de vista de diferentes autores (UNISIST, 1981; CAMPOS, 1987; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992; KOBASHI, 1994; NAVES, 1996; FUJITA,

2004b; LANCASTER, 2004 e KOBASHI; FERNANDES, 2009):

A indexação é vista como a ação de descrever e identificar um documento de acordo com o seu assunto [...]. Essencialmente, a indexação consiste em dois estágios: estabelecimento dos conceitos tratados num documento, isto é, o assunto; tradução dos conceitos nos termos da linguagem de indexação (UNISIST, 1981, p. 84-85).

A indexação consiste, fundamentalmente, na captação do conteúdo informativo do documento e na tradução desse conteúdo numa linguagem que sirva de intermédio entre o usuário e o documento (CAMPOS, 1987, p. 69).

A indexação consiste basicamente em três estágios que, na realidade, tendem a se sobrepor: a) exame do documento e estabelecimento do assunto de seu conteúdo; b) identificação dos conceitos presentes no assunto; c) tradução desses conceitos nos termos de uma linguagem de indexação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 2).

A indexação [é] caracterizada como um processo no qual pode-se distinguir três operações: 1) identificação do tema do texto; 2) elaboração do enunciado temático; 3) representação do enunciado temático (KOBASHI, 1994, p. 176).

A ação de identificar e descrever um documento de acordo com seu assunto é chamada 'indexação'. Durante a indexação, os conceitos são extraídos do documento através de um processo de análise e, então, traduzidos para os termos de instrumentos de indexação (tais como tesouros, listas de cabeçalhos de assunto, esquemas de classificação, etc.) (NAVES, 1996, p. 215).

O processo de indexação essencialmente consiste de três etapas básicas: análise, síntese e representação. A indexação em análise documental, sob o ponto de vista dos sistemas de recuperação de informação, é reconhecida como a parte mais importante porque condiciona os resultados de uma estratégia de busca. O bom ou o mal desempenho da indexação reflete-se na recuperação da informação feita através de estratégias de busca. Isso nos leva a considerar que a recuperação do documento mais pertinente à questão da busca é aquela cuja indexação proporcionou a identificação de conceitos mais pertinentes ao seu conteúdo, produzindo uma correspondência precisa com o assunto pesquisado em estratégias de buscas em bases de dados (FUJITA, 2004b, p. 266; 270).

A indexação de assuntos envolve duas etapas principais: análise conceitual e tradução. Intelectualmente são etapas totalmente distintas, embora nem sempre sejam diferenciadas com clareza e possam, de fato, ocorrer de modo simultâneo (LANCASTER, 2004, p. 8-9).

Análise documental [...] é um método de análise e condensação de textos, que adota referenciais linguísticos" (KOBASHI; FERNANDES, 2009, n.p.).

Embora tais citações apresentem variações no número de etapas, elas convergem no sentido de indicar o processo da indexação como uma forma de análise do conteúdo temático dos documentos e como forma de representação, no sentido de construir um microuniverso do objeto informacional, ainda que não seja plenamente fiel ao objeto representado. Na definição de Kobashi e Fernandes (2009), são trazidos à discussão os elementos linguísticos, que estão intrinsecamente relacionados às representações. Já Campos

(1987) e Fujita (2004b) abordam a relevância de se indexar e selecionar os conceitos tendo como norte as estratégias de busca feitas pelo usuário do sistema de informação (finalidade pragmática). Essas diretrizes para a seleção dos conceitos conforme a demanda depende, ainda, da política de indexação do sistema de informação no qual o indexador atua. É importante destacar, também, conforme Fujita (2003), que a publicação do documento *Princípios de indexação* (1981), pelo UNISIST, foi a primeira norma para análise, identificação e seleção de conceitos para a indexação. Em 1985, esses *Princípios* originaram a ISO número 5693/1985, com o título *Documentation, methods for examining documents, determining their subjects, and selecting indexing terms*, da qual a NBR 12676/1992 derivou.

Em Kobashi (1994), a concepção de indexação contextualiza os produtos desse processo em vista do seu comprometimento com o processo social de produção, circulação e consumo de bens materiais e simbólicos, a partir do pressuposto de que a atividade documentária não é neutra.

No que tange à extensão do registro e seu efeito sobre a recuperação da informação, Lancaster (2004) indica, ainda, dois aspectos da indexação, quais sejam: a indexação seletiva e a exaustiva. A primeira se refere à seleção limitada de termos, de modo a apresentar uma indicação geral do assunto do documento, enquanto a segunda possibilita mais pontos de acesso ao item, ao permitir o uso de maior número de termos. Outro elemento da indexação são as formas de se fazer o processo: por extração de termos do próprio documento (indexação por extração) ou pela atribuição de conceitos que não estejam claramente citados no texto (indexação por atribuição). Essas duas formas de definição dos termos de indexação devem ser feitas, segundo o autor, tendo em vista o princípio da especificidade, segundo o qual “um tópico deve ser indexado sob o termo mais específico que o abranja completamente” (LANCASTER, 2004, p. 34), utilizando métodos como a combinação de termos. Em relação às duas etapas da indexação, o autor destaca outras duas regras básicas:

Inclua todos os tópicos reconhecidamente de interesse para os usuários do serviço de informação, que sejam tratados substantivamente no documento; indexe cada um desses tópicos tão especificamente quanto o permita o vocabulário do sistema e o justifiquem as necessidades ou interesses dos usuários (LANCASTER, 2004, p. 36).

Outros aspectos da indexação a serem observados referem-se à consistência intra e inter-indexadores e à qualidade da representação temática, utilizando-se termos de potencial interesse para a comunidade de usuários a ser atendida; interpretação adequada do conteúdo do documento – que também depende do conhecimento prévio do indexador – e

correspondência pertinente aos termos do vocabulário controlado; avaliação da qualidade da indexação e determinação da política de indexação do sistema, de acordo com cada contexto (LANCASTER, 2004).

De acordo com Lara (1993), identificam-se dois tipos distintos de representação da informação. Um tipo é a condensação do texto original na forma de resumos, na qual se estabelecem relações de contiguidade e semelhança com o texto original. A outra forma de representação ocorre por meio do uso de um código comutador, ou seja, uma linguagem de indexação, cuja função é a normalização das unidades significantes ou conceituais presentes no texto original. Nesse último caso, sem relação de contiguidade e semelhança com o texto original, segundo a pesquisadora. Os estudos de Lara (1993) estão inseridos na perspectiva teórica francesa do tratamento da informação e defendem que a análise documentária é uma modalidade de análise de textos, que tem como objetivo genérico “extrair [dos documentos], a informação documentária propriamente dita, para, em seguida, representá-la através de códigos próprios, de modo a recuperá-la convenientemente” (LARA, 1993, p. 39).

Cunha (1987) declara que a análise documentária compreende dois níveis de análise a serem realizados pelo bibliotecário: a análise do texto e a análise de assunto, propriamente dita, com a síntese dos conceitos/palavras-chave. A primeira tenta fazer a disjunção da construção do discurso do autor/produtor, por meio da organização da estrutura lógica/metodológica do discurso do autor/produtor, usando a segmentação do texto, que corresponde à identificação das macroproposições semânticas, isto é, as seqüências que contêm as informações principais. Na fase da síntese, a análise de assunto objetiva estabelecer os conceitos/palavras-chave capazes de traduzir o conteúdo do documento analisado. Essa fase inclui seleção e fixação dos conceitos.

Segundo diferentes autores, na literatura da Ciência da Informação, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, pouco se tem discutido o modo de elaborar as informações documentárias (CESARINO, 1985; CAMPOS, 1987; FARROW, 1991; LARA, 1993; GUIMARÃES, 1994; KOBASHI, 1994; FUJITA, 2003; MOURA, 2006; SILVA, 2008; KOBASHI; FERNANDES, 2009; FUJITA, 2013; LIMA; MACULAN, 2014). Para esses autores, a primazia das investigações relaciona-se aos instrumentos de padronização e controle terminológico, a exemplo dos sistemas de classificação, tesauros, taxonomias e ontologias, em diferentes contextos. “Há, portanto, lacunas a serem preenchidas nas pesquisas sobre a indexação e a elaboração de resumos, ou seja, sobre os processos de representar informação” (KOBASHI; FERNANDES, 2009, p. 8). Também Astério Campos (1987), há 30

anos, salientava a necessidade de a teoria da indexação não apenas indicar o modelo de elaboração de uma linguagem de indexação, mas, também, apresentar critérios para auxiliar na interpretação do documento. Guimarães (1994) corrobora com o posicionamento de Campos (1987), ao defender que, ao longo da história da representação da informação, no Brasil, verificou-se maior ênfase dada ao processo de representação, em detrimento da análise de assunto. O processo de análise do documento, assim, pautava-se em critérios subjetivos, como bom senso e concisão, donde decorre a importância de estudos e pesquisas sobre essa temática.

É preciso destacar que, após o estágio da análise de assunto, completa-se o processo da indexação com a etapa da tradução. Nessa etapa, o indexador utiliza linguagens especializadas para representar os conceitos previamente levantados, com a finalidade de compatibilizar os termos identificados no documento com os termos utilizados pelo usuário no momento da busca de informações. Contudo, nem sempre o vocabulário controlado usado pelo sistema de informação permite a representação tão específica dos conceitos quanto necessário. Nesses casos, o indexador deve adotar termos imediatamente admitidos na linguagem de indexação ou representá-los, provisoriamente, por termos mais genéricos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 3), deixando os novos conceitos para posterior estudo e inclusão no vocabulário.

A NBR 12676/1992 também sugere ao indexador que, na expressão dos conceitos em termos, sejam observados alguns cuidados básicos: usar os descritores autorizados pelo vocabulário adotado e, para o emprego de termos novos, fazer um estudo prévio em instrumentos de referência, como dicionários, enciclopédias, outros tesouros; e consultar especialistas na área de domínio. Esse estudo é fundamental para que não sejam criados novos termos de forma arbitrária, a partir de assuntos com pouca ocorrência nos documentos. Nesse sentido, os indexadores devem monitorar, constantemente, os novos assuntos e observar a garantia literária e de uso na incorporação dos novos conceitos à terminologia adotada. Tais cuidados são importantes para a manutenção da consistência e da eficácia na recuperação da informação, de modo a garantir que todos os documentos sobre determinado assunto sejam representados pelo mesmo descritor e agrupados por um único termo no catálogo de assuntos.

Como abordado anteriormente, na organização da informação jurídica, a indexação do acórdão é um processo fundamental para atender às necessidades de informação de jurisprudência dos operadores do Direito na defesa de teses jurídicas. Pela observação da estrutura do acórdão, percebe-se que os objetivos da indexação desse tipo de documento são:

orientar o usuário quanto ao conteúdo intelectual dos acórdãos; ser o ponto de contato entre o usuário e a informação, fornecendo elementos para que o leitor decida quanto à consulta ou não ao texto integral e auxiliar na recuperação e na seleção de informações a fim de responder às necessidades informacionais dos usuários, de maneira mais eficiente e econômica possível (BRASIL, 2002). Os fundamentos teóricos para a indexação da jurisprudência orientam o indexador no tratamento da informação extraída do acórdão, na seleção dos conceitos relevantes e posterior tradução para uma linguagem controlada, bem como na criação de pontos de acesso que possibilitem a recuperação da informação na pesquisa.

Assim, a indexação de acórdãos consiste de cinco estágios, conforme o *Manual do Analista de Jurisprudência* do STJ (2002), e informações adaptadas do *Curso de Indexação*, de documentos jurídicos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), de 2004:

1) compreensão do texto como um todo e estabelecimento de seu conteúdo: a leitura do texto na íntegra (relatório, voto e dispositivo) é necessária para apreensão exata do(s) assunto(s) de que trata o acórdão, pois o indexador não deve se limitar ao exame das ementas<sup>6</sup> (BRASIL, 2002; MINAS GERAIS, 2004);

2) identificação de conceitos: após o exame do documento, o indexador deve adotar uma abordagem sistemática para identificar aqueles conceitos que são os elementos essenciais na descrição do assunto (BRASIL, 2002; MINAS GERAIS, 2004);

3) seleção de conceitos: o principal critério deve ser o valor do conceito para a expressão e recuperação do assunto do documento; ao fazer a escolha dos conceitos, o indexador deve ter em mente as consultas que podem ser feitas ao sistema de informação, escolhendo aqueles considerados mais apropriados para a comunidade de usuários. A seleção dos conceitos pode ser específica ou exaustiva. A primeira se refere ao grau de precisão com que o assunto do documento é determinado; já a exaustividade relaciona-se à indicação de todos os conceitos encontrados (BRASIL, 2002; MINAS GERAIS, 2004);

4) tradução dos conceitos selecionados em termos ou símbolos autorizados (descritores) para representá-los no sistema: a expressão dos conceitos por termos de indexação deve ser feita a partir de um vocabulário controlado previamente escolhido ou construído pela instituição (BRASIL, 2002; MINAS GERAIS, 2004);

---

<sup>6</sup> Espécie de resumo que antecede o Relatório, indicando, de maneira sucinta, o(s) assunto(s) do acórdão.

5) elaboração de uma frase de indexação<sup>7</sup>, contendo um enunciado lógico (uma sintaxe), que representa o conteúdo tratado no documento. Os termos atribuídos pelo indexador aos conceitos selecionados objetivam representar, de forma sucinta, exata e clara o conteúdo temático do acórdão (BRASIL, 2002; MINAS GERAIS, 2004). Na frase de indexação são utilizados descritores e especificadores, sendo que estes últimos, por não apresentarem carga semântica significativa, funcionam como expressões de ligação para compor o enunciado lógico, conforme exemplo a seguir:

Tomada de contas especial, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional Política Urbana e Gestão Metropolitana, apuração, responsabilidade, danos, cofres públicos, convênio, associação de municípios, aquisição, sede, mobiliário, equipamento, veículo automotor. Intempestividade, prestação de contas. Contas irregulares. Aplicação, multa.

*Fonte:* Tomada de Contas Especial (TCEMG) n.º 912.010/2016, relator Conselheiro Giberto Diniz. / MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *TCJuris* (2017).

Essa frase de indexação pode ser compreendida do seguinte modo: é uma tomada de contas especial, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, visando à apuração de responsabilidade por danos aos cofres públicos, em virtude de convênio entre a Secretaria e a Associação de Municípios. O convênio tinha como objeto a aquisição de sede da Associação, mobiliário, equipamentos e veículo automotor. Houve intempestividade da prestação de contas, pela associação de municípios, fato que acarretou a instauração da tomada de contas especial. Como consequência, as contas foram julgadas irregulares e houve aplicação de multa aos responsáveis pela gestão do convênio.

Observa-se que a composição da frase de indexação obedece a uma ordem lógica, que evidencia, de modo objetivo, os assuntos tratados no documento. Essa frase é particularmente importante para a organização dos documentos jurisprudenciais, pois facilita, ao usuário, as buscas e a identificação das teses jurídicas dos acórdãos nas bases de dados.

É importante, também, que o leitor da Ciência da Informação tenha consciência da diferença entre indexação e ementa, pois se tratam de elementos distintos. A indexação apresenta, como produto final, uma sequência de conceitos que expressa o conteúdo do

---

<sup>7</sup> Os dois manuais denominam essa frase de indexação como *resumo estruturado*, o qual contém o produto da indexação, que são os conceitos, em uma ordem de citação (sintaxe). Porém, nesta pesquisa, fez-se a opção de usar a expressão *frase de indexação*, por entender que é uma terminologia mais clara. Essa escolha também se justifica pelo fato de a expressão *resumo estruturado* poder confundir o leitor, dando a impressão que esse seria o resumo nos termos conhecidos, o mesmo tratado na NBR 6028/2003, o que não é o caso. Nessa norma, o resumo é composto de uma sequência de frases, enquanto que o resumo estruturado é composto de uma sequência de conceitos e especificadores (palavras cuja função é ligar termos para conferir sentido ao enunciado de indexação).

documento. Tais conceitos são padronizados com o uso de um vocabulário controlado ou tesouro.

Já a ementa é uma espécie de resumo das decisões, em linguagem natural, sendo um requisito obrigatório que deve constar no acórdão, conforme o Novo Código de Processo Civil (NCPC), de 2015. Ela possui duas partes principais: verbetização (em caixa alta) e dispositivo, conforme exemplo da *Tomada de Contas Especial n.º 912.010/2016*, indicada a seguir<sup>8</sup>. Também se esclarece que a indexação é uma forma de análise documentária do profissional da informação, enquanto as ementas são, geralmente, elaboradas pelos profissionais do Direito, no âmbito dos gabinetes dos relatores dos processos. Portanto, indexação e ementa possuem abordagens distintas, sendo feitas por profissionais diferentes, com preocupações próprias, mas constituem formas de síntese documentária.

#### EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. CONVÊNIO. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL.



VERBETAÇÃO

Em se tratando de convênio ou ajuste que envolva emprego de recursos públicos, o gestor tem o dever de prestar contas e está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, o qual, por sua vez, tem o poder-dever ou, como preferem alguns, dever-poder de fiscalizar a aplicação dos recursos, julgar as contas e, se for o caso, fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa à irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município.



DISPOSITIVO

*Fonte:* Tomada de Contas Especial (TCEMG) n.º 912.010/2016, relator Conselheiro Giberto Diniz. / MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *TCJuris* (2017)

Salienta-se que a parte da verbetização da ementa e a indexação propriamente dita são bem parecidas, especialmente nas ideias que veiculam, mas são feitas com propósitos distintos.

Tendo em vista a explanação apresentada sobre os fundamentos teóricos da representação e da indexação, a análise de assunto, etapa básica para esse processo, será discutida na subseção a seguir.

<sup>8</sup> Para mais informações sobre a *Ementa*, vide subseção 4.3.2 deste trabalho, intitulada *Caracterização e elaboração de ementas*.

### 3.1.1 Análise de assunto

No processo de indexação, segundo Naves (1996), a análise de assunto constitui-se em uma das etapas mais relevantes, sendo considerada tema de destaque nos estudos na área de Biblioteconomia e CI. Segundo a autora, “o processo de extrair conceitos que traduzam a essência de um documento é conhecido como análise de assunto para alguns, análise temática para outros e ainda como análise documentária ou análise de conteúdo” (NAVES, 1996, p. 215), dependendo da vertente privilegiada (conforme apontado na subseção anterior). Também Lancaster (2004) faz uso do termo *indexação de assuntos* como análise de assunto. Não obstante essas diferentes denominações, nesta pesquisa elas serão consideradas como equivalentes, uma vez que o cerne da discussão é a atividade de análise de assunto em si, e não as linhas teóricas, ainda que esse ponto sempre venha à tona. Entretanto, para fins de uniformização conceitual, nesta pesquisa, o tema é tratado na vertente da análise de assunto<sup>9</sup>.

A análise de assunto e a determinação das características significantes dos documentos são atividades intelectuais marcadas pela subjetividade, experiência, conhecimentos e valores do indexador. Embora sujeito à política de indexação do sistema, o leitor-indexador é a principal variável na análise de assunto, influenciando-a com sua subjetividade e seu olhar. Fujita (2013) argumenta que quanto mais compreensão o indexador tem do processo e da subjetividade nele envolvido, melhores condições ele terá de resolver, metodologicamente, os problemas. Dessa forma, a análise de assunto dos documentos não é uma atividade trivial, pois requer do indexador conhecimentos prévios do domínio a ser representado (HJØRLAND, 1995, 2002, 2005), da estrutura do documento (GUIMARÃES, 1994; KOBASHI, 1994; FUJITA, 2003; SILVA, 2008) e de critérios para identificação e seleção de conceitos (UNISIST, 1981; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992; NAVES, 1996; FUJITA, 2003).

Ao longo da história da Biblioteconomia e da CI, diversos autores abordaram o tema da análise de assunto, enfocando a complexidade da questão, também presente na diversidade da terminologia utilizada para designar a atividade. Assim, nesta subseção, são apresentadas as visões de alguns autores da área sobre a análise de assunto. Nesse sentido, Hjørland (2017) destaca que o campo da análise de assunto sempre foi de interesse para a

---

<sup>9</sup> A despeito dessa decisão, ao longo do capítulo de fundamentação teórica, nas citações diretas, privilegia-se a terminologia usada pelos próprios autores.

comunidade de Biblioteconomia e da CI, sendo estudado por mais de cem anos, sob diferentes perspectivas teóricas, entre elas, sob os termos *aboutness* e *tópico*. Segundo esse autor, *aboutness* é um conceito usado na Biblioteconomia e na Ciência da Informação, na linguística, na filosofia da linguagem e na filosofia da mente. Na filosofia da mente, muitas vezes foi considerado sinônimo de intencionalidade; na filosofia da lógica e da linguagem, entende-se como a forma de um texto relacionar-se com um assunto ou tópico. Para ele, em CI, *aboutness*, tópico e assunto são termos sinônimos. O termo *aboutness*, originário do inglês, foi usado pela primeira vez por Fairthorne (1969), para significar *do que trata um documento*, com o sentido de *atinência*. O autor diferencia a *atinência* extensional, a qual designa o assunto inerente a um documento em termos objetivos, da *atinência* intencional, que remete a questões mais subjetivas relacionadas à escolha ou não de um determinado documento por uma pessoa ou instituição, sendo a razão ou o propósito da incorporação do documento ao acervo de um sistema de informação. Assim, segundo Fairthorne (1969), a definição sobre o que trata um documento depende do tipo de leitor e do tipo de interesse de informação.

Segundo Hutchins (1977), o *aboutness* de um documento pode ser entendido em termos de sua estrutura, a qual compõe sua rede semântica. Hutchins (1977) argumentou que a expressão *aboutness* deveria ser preferida ao termo *assunto*, porque eliminou alguns problemas epistemológicos (por exemplo, que pessoas diferentes podem atribuir assuntos diferentes ao mesmo documento). Assim, a compreensão de um texto é vista como a construção de uma rede semântica para representar o conteúdo desse texto, e a determinação do *aboutness* de um documento deve ser entendida em termos dessa compreensão, já que quando não se entende um documento é difícil dizer sobre o que ele trata. O autor parte da concepção de estrutura textual de Van Dijk (1972), definida em macroestrutura (sequência dos principais episódios de uma história, que fornece o contexto imediato para o reconhecimento e a compreensão dos elementos ligados ao texto) e em microestrutura (sequência particular de eventos em um dado episódio ou a progressão específica de uma determinada etapa do argumento, que estabelece a coerência semântica do texto). A progressão semântica desenvolve-se a partir da macro e da microestrutura coerentemente desenvolvidas, pois a interpretação de um segmento de texto contribui também para o estabelecimento da macroestrutura, já que cada frase tem um papel na expressão de um episódio particular de uma história ou de uma etapa em um argumento.

Já Lancaster, Elliker e Connell (1989, p. 36) salientam que *aboutness* é um

conceito “escorregadio”, e diferenciam o *aboutness* intrínseco do extrínseco. O primeiro, o *aboutness* intrínseco, refere-se ao conteúdo de assunto de um documento, enquanto o *aboutness* extrínseco diz respeito tanto à finalidade para a qual o documento é utilizado quanto por que o documento foi adquirido, e outras variáveis externas. Outros autores também discutem sobre essa diferença, tais como Fairthorne (1969) e Beghtol (1986).

Por sua vez, Ingwersen (1992) destaca a determinação do *aboutness* como uma das questões centrais em recuperação da informação, sendo a designação *sobre o que trata este documento, texto ou imagem* – a representação por tópicos ou conceitual. Em sistemas de recuperação da informação, o autor identifica diferentes concepções para o conceito: 1) o *aboutness* do autor representa a informação por termos simples derivados diretamente do próprio documento (representação em linguagem natural); 2) o *aboutness* do indexador ressalta uma tentativa de sumarizar ou substituir o conteúdo da mensagem contido em cada documento, influenciada pela interpretação e pelo estado de conhecimento do indexador; envolve uma tradução para o vocabulário. O papel do indexador, nesse sentido, é criar interpretações unificadas e representações dos significados dos conteúdos; 3) já o *aboutness* do usuário pode refletir um conflito com o *aboutness* dos indexadores.

Para Naves (1996), *aboutness* é equivalente à *atinência* e se refere à tarefa de determinar, de modo preciso, o assunto de que trata o documento, ou seja, sua tematicidade. Por sua vez, Beghtol (1986) revisou as diferentes concepções de *aboutness* e fez uma distinção entre *aboutness* (conteúdo relativamente permanente do documento) e *meanings* (significado compreendido pelo usuário). Apesar das dificuldades envoltas na clarificação do conceito de *aboutness*, a revisão de literatura realizada pelos autores acima citados aponta para o grande interesse de estudos sobre o tema no campo da indexação. Fujita (2003) prefere o termo *tematicidade*, por considerá-lo mais relacionado com a noção de tema do documento.

Na literatura de Lancaster (2004), o termo *atinência* é utilizado para se referir ao conceito de *aboutness* ou *de que trata o documento*. O tema da *atinência* para Lancaster (2004, p. 14) relaciona-se estreitamente com o de relevância, “isto é, a relação entre um documento e uma necessidade de informação ou entre um documento e um enunciado de necessidade de informação (uma consulta)”.

Haja vista essa discussão conceitual sobre as diferentes concepções da análise de assunto, é importante destacar que a eficiência de um sistema de recuperação da informação depende, fundamentalmente, da qualidade desse processo de análise, tanto dos documentos quanto das questões apresentadas pelos usuários. Assim, a análise de assunto é feita em dois

momentos distintos da indexação: durante a análise do documento, para a identificação e seleção dos conceitos válidos para a representação, e no momento da busca ao sistema de informação, quando é necessário identificar o termo adequado para representar a pergunta do usuário e formular uma estratégia de busca.

Segundo Lancaster, Elliker e Connell (1989), do ponto de vista do usuário, a análise de assunto é o elemento central para o acesso ao conteúdo dos documentos. Nesse sentido, “grande parte das falhas na recuperação da informação se deve a erros ou omissões na interpretação do conteúdo dos documentos e na percepção da demanda das pessoas a que se destina o sistema” (CESARINO, 1985, p. 161-162). As omissões ou falhas na representação dos assuntos dos documentos também podem ser influenciadas por questões ideológicas, tanto dos textos, que veiculam discursos próprios com a intenção de “convencer” o leitor, quanto dos indexadores, enquanto intérpretes dos conteúdos dos documentos e construtores de um novo discurso. Nesse sentido, Cunha (1987, p. 52) argumenta:

ao colocarmos esta problemática, pretendemos pôr em discussão o preconceito bibliotecário de “leitura única e absoluta, assim como a existência de conceitos/palavras-chave e bibliotecários/analistas de documentação “neutros”. Isto é, consideramos que o leitor/bibliotecário/analista da documentação tem sempre uma visão ideológica, sobrepondo-se à linguagem/ideologia do texto/discurso a analisar. Essa sobreposição se manifesta pela opção “ideológica” que faz em relação ao uso ou descarte de determinados conceitos/palavras-chave, mesmo quando se reporta às regras de objetividade e neutralidade aconselhadas pelos manuais e pela ética profissional vigente.

Langridge (1989) faz uma reflexão sobre a natureza dos assuntos, o alcance do conhecimento, suas formas e estrutura. Para o autor, a análise de assunto é entendida como o conhecimento do conteúdo dos documentos e a determinação de suas características significativas. O autor salienta, ainda, que a palavra *assunto* é revestida de ambiguidade. Por sua vez, Hjørland (1992) destaca a dificuldade de se conceituar *assunto*, tendo em vista que, para um mesmo documento, diferentes percepções subjetivas sobre o assunto podem ser identificadas. Nesse sentido, corroborando as ideias de Ingwersen (1992), sobre o assunto de um mesmo livro há muitas possibilidades: a versão do autor (frequentemente expressa no título ou no texto); a versão do leitor; a versão do editor (indicada, por exemplo, pelo título da série) e a versão do bibliotecário, expressa em termos de um sistema de classificação da biblioteca.

Por sua vez, em Hjørland (1992), o assunto contido em um documento é entendido a partir de uma concepção idealista, ou seja, o assunto é a designação de uma ideia, que pode ser determinada com as contribuições do ponto de vista do autor, do leitor e do

intérprete (indexador, bibliotecário, editor). Nesse sentido, documentos compartilham ideias expressas por um dado assunto. Outra característica atribuída ao assunto, pelo autor, é a função instrumental ou pragmática, segundo a qual um assunto destina-se a alguém ou a alguma coisa. Para Hjørland (1992), a determinação do assunto do documento relaciona-se à propriedade dos documentos, sendo dependente de um contexto; as propriedades que são centrais para um contexto não o são, necessariamente, em outro. Um documento possui um infinito número de propriedades e não é possível contá-las na totalidade. Sendo assim, os assuntos não podem ser definidos *a priori* (HJØRLAND, 1992, p. 177-185).

O clássico texto de Albrechtsen (1993) discute a natureza da análise de assunto e sugere três diferentes concepções para o tema: simplista, orientada ao conteúdo e orientada à demanda, considerando o método de indexação apropriado para cada uma. A concepção simplista considera o assunto entidades objetivas que podem ser derivadas como abstrações linguísticas diretas dos documentos, usando métodos de indexação estatística. De acordo com essa concepção, a indexação pode ser totalmente automatizada. Já a concepção orientada ao conteúdo envolve a interpretação do conteúdo do documento e a identificação de tópicos ou assuntos que não são explicitamente indicados na sua estrutura de superfície textual, mas são facilmente percebidos por um indexador humano. Por isso, envolve uma abstração mais indireta do próprio documento, sendo dificilmente mecanizada. E, por fim, a análise de assunto orientada à demanda tem como norte os critérios voltados para a comunidade ou público-alvo a ser atendido pelo sistema de informação. Em relação a tais abordagens da análise de assunto, os estudos de Fujita (2003) demonstraram que as concepções orientadas para o conteúdo e para a demanda geram estratégias complementares de indexação.

Na literatura clássica de Lancaster (2004, p. 9), “a análise conceitual, em primeiro lugar, implica decidir do que trata um documento – isto é, qual o seu assunto [e] por que ele se reveste de provável interesse para determinado grupo de usuários”. O autor sugere a abordagem por questionamentos para que o indexador se decida quanto ao assunto do documento: *de que trata; por que foi incorporado a nosso acervo?; quais de seus aspectos serão de interesse para nossos usuários?*

Em uma visão contemporânea, Hjørland (2017) define *assunto* como potenciais epistemológicos de documentos, ou, de forma sinônima, como potenciais informativos de documentos para informar os usuários e promover o desenvolvimento do conhecimento. Essa definição também implica que as representações de assuntos visam apoiar o avanço do conhecimento em diferentes domínios e que o conhecimento do assunto é uma condição

prévia para fazê-lo. A definição de Hjørland (2017) sugere que diferentes "paradigmas" implicam diferentes representações de assunto. Portanto, a questão da representação do assunto está intimamente ligada à questão de quais paradigmas devem ser considerados. Em outras palavras, as representações de assunto não podem ser consideradas como expressões neutras. Pelo contrário, a atividade de atribuir um rótulo de assunto a um determinado documento representa um tipo de poder, que visa facilitar certos usos desse documento às custas de outros usos.

Nessa perspectiva, Fujita (2004b) subdivide o estágio da análise de assunto em três fases: compreensão do conteúdo do documento; identificação dos conceitos que representam este conteúdo; e seleção dos conceitos válidos para recuperação. “Na identificação de conceitos, o indexador, após o exame do texto, passa a abordá-lo de uma forma mais lógica a fim de selecionar os termos que melhor representem seu conteúdo” (FUJITA, 2004b, p. 266). Essa abordagem lógica deve obedecer a um esquema de facetas<sup>10</sup>, decorrentes da própria análise de assunto dos documentos. Na “seleção de conceitos, deve[se] ter em vista os objetivos para os quais as informações são indexadas, deixando claro que nem todos os conceitos identificados serão necessariamente selecionados” (idem, idem).

O documento UNISIST, com os Princípios de Indexação, estabelece três fases para a análise de assunto do documento, que é realizada “durante a indexação, [quando] os conceitos são extraídos do documento através de um processo de análise [...] [para, então, haver o] estabelecimento dos conceitos tratados num documento, isto é, o assunto” (UNISIST, 1981, p. 84-85). Essas fases são: a) compreensão do conteúdo do documento como um todo; b) identificação dos conceitos que representam esse conteúdo; c) seleção dos conceitos válidos para a recuperação. Para a Norma 12676 (1992, p. 2), o estágio da análise de assunto ocorre em duas fases, que se sobrepõem: “a) exame do documento e estabelecimento do assunto de seu conteúdo; b) identificação dos conceitos presentes no assunto”. Tanto o documento do UNISIST (1981) como o da NBR 12676/1992 abordam a análise de assunto para documentos gráficos (impressos) e não gráficos (não-impressos). Sobre as normas, as autoras Sousa e Fujita (2014) alertam:

as diretrizes e normas servem de apoio, de base para dar direcionamento, mas além delas, é de suma importância que o sistema de informação tenha uma política de indexação estruturada e registrada. Essa Política é de expressiva importância para a condição de êxito ou não do processo. Tanto os Princípios de Indexação quanto a

---

<sup>10</sup> *Faceta* é um conceito da teoria desenvolvida pelo matemático e bibliotecário indiano Ranganathan, que expressa as diferentes dimensões sob as quais o assunto pode ser analisado.

NBR 12676/1992 deixam a cargo do indexador algumas decisões que devem estar estabelecidas na Política, ao invés de serem realizadas quando o indexador achar necessário (SOUSA; FUJITA, 2014, p. 28).

Fujita (2003) defende como estratégias de análise de assunto a identificação de conceitos a partir da estrutura textual do documento, combinada com a análise de assunto por questionamento. A estrutura do texto relaciona-se à maneira segundo a qual as ideias são dispostas no documento, com relação ao conteúdo, ao tema e aos conceitos. O uso da estrutura textual para análise de assunto também é defendido por Guimarães (1994), Kobashi (1994), Fagundes (2001) e Silva (2008), e tem suas origens nos fundamentos de compreensão de textos de Van Dijk e Kinstch (1983).

A identificação de conceitos durante o processo de análise de assunto é realizada com o uso da abordagem sistemática por questionamento, proposta pela NBR 12676/1992, que permite ao indexador extrair os conceitos do documento enquanto faz a leitura das partes do texto. As perguntas destacam aspectos gerais sob os quais um assunto pode ser analisado e que devem ser considerados na leitura. Segundo a NBR 12676/1992, outros questionamentos podem ser formulados para disciplinas específicas. As principais indagações sugeridas pela Norma são:

- qual o assunto de que trata o documento?
- como se define o assunto em termos de teorias, hipóteses, etc.?
- o assunto contém uma ação, uma operação, um processo?
- o documento trata do agente dessa ação, operação, processo, etc.?
- o documento se refere a métodos, técnicas e instrumentos especiais?
- esses aspectos foram considerados no contexto de um local ou ambiente especial?
- foram identificadas variáveis dependentes ou independentes?
- o assunto foi considerado sob um ponto de vista interdisciplinar? (p. ex.: um estudo sociológico da religião (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 2).

Ainda segundo a NBR 12676/1992, o principal critério a ser adotado na seleção de conceitos são as buscas potenciais a serem feitas no sistema de informação pelo usuário. Nesse sentido, o indexador deve:

- a) escolher os conceitos que forem considerados os mais apropriados para uma determinada comunidade de usuários; b) adaptar tanto os instrumentos de indexação como os próprios procedimentos em função da retroalimentação obtida através dos pedidos de informação. Esta adaptação, entretanto, não deve alterar a estrutura ou a

lógica da linguagem de indexação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 3).

No processo de seleção de conceitos, nem todos eles são, necessariamente, representados. O quantitativo de conceitos varia em função dos critérios de exaustividade e especificidade<sup>11</sup> definidos na política de indexação do sistema (SRI), pelo volume e complexidade de informações contidas nos documentos, pelo tipo de documento a ser indexado, e também em virtude das necessidades dos usuários. Não se deve, por isso, atribuir um limite arbitrário ao número de termos, segundo a NBR 12676/1992.

Tendo em vista o aporte teórico apresentado até esse ponto sobre a indexação e a análise de assunto, fica evidenciada a importância da leitura técnica para a compreensão do conteúdo temático do documento. Por isso, a próxima subseção destaca alguns elementos da leitura enquanto prática comunicativa de construção social do conhecimento e como leitura profissional, vislumbrando-se técnicas de auxílio à análise e à compreensão do texto para a representação do assunto nele contido.

### **3.1.2 A leitura**

A leitura é uma atividade complexa, com muitas nuances, que requer do leitor habilidades linguísticas, cognitivas – apoiadas em esquemas mentais – e lógicas, pois demanda interpretação e inferência na construção do sentido do texto escrito. Segundo Fujita (2003, p. 14), “o processo de leitura possui uma complexidade que está subjacente porque depende do processamento humano de informações e da cognição de quem lê”. Assim, em termos cognitivos, o processo de leitura localiza-se na área do processamento humano da informação, para a qual o texto consiste de uma sequência coerente de proposições (pequenas unidades do discurso) capazes de serem avaliadas. Desse modo, os grupos de proposições formam um subsistema (esquema) de conhecimento sobre algum fenômeno do mundo (VAN DIJK; KINTSCH, 1983).

Segundo Moura (2006), a leitura é, ainda, um processo individual de decifração e transposição de signos, constituindo uma atividade abrangente de comunicação, integrada à experiência pessoal do leitor. A leitura é, desse modo, influenciada pelos contextos diversos nos quais o leitor está situado, sejam eles pessoais ou profissionais. Argumenta a autora que “a efetivação do gesto de leitura e o sentido pronunciado por cada leitor, individualmente,

---

<sup>11</sup> Destaque-se que a especificidade também depende da linguagem de indexação adotada no sistema de recuperação da informação (SRI).

revelam visões de mundo, experiências pessoais, convenções e pertencimentos sociais distintos” (MOURA, 2006, p. 22). Assim, os conhecimentos *a priori* do leitor influenciam a sua leitura.

Para Kleiman (1992, p. 10), além de envolver processos cognitivos, “a leitura é um ato social, entre dois sujeitos – leitor e autor – que interagem entre si, obedecendo a objetivos e necessidades socialmente determinados”. A autora destaca que a compreensão de texto é marcada pela utilização de conhecimentos prévios do leitor, o conhecimento adquirido ao longo de sua vida, também denominado *conhecimento de mundo* ou *conhecimento enciclopédico*, que pode ser adquirido tanto formalmente quanto informalmente, e que permite fazer inferências, antecipar pistas, formular e reformular hipóteses. Como parte do conhecimento prévio, inserem-se o conhecimento linguístico e o conhecimento textual, que também desempenham função primordial na compreensão do texto. O conhecimento textual envolve a compreensão dos diversos tipos de textos e de discursos, como os narrativos, expositivos, descritivos e argumentativos. Assim,

É mediante a interação de diversos níveis de conhecimento, como o conhecimento linguístico, o textual, o conhecimento de mundo, que o leitor consegue construir o sentido do texto. E porque o leitor utiliza justamente diversos níveis de conhecimento que interagem entre si, a leitura é considerada um processo interativo. Pode-se dizer com segurança que sem o engajamento do conhecimento prévio do leitor não haverá compreensão (KLEIMAN, 1992, p. 13).

Esse conhecimento estruturado, armazenado na memória, sobre assuntos, situações e eventos é situado por estudiosos da Ciência da Cognição, como Rumelhart e Ortony (1977) e denominado por Rumelhart (1980) como *esquema*, que é ativado durante o processo da leitura. Esse conhecimento é relacionado às habilidades cognitivas e aos conhecimentos armazenados pelo leitor. A noção de conhecimento prévio, segundo Cintra (1987), originou-se na *teoria cognitiva dos esquemas*, desenvolvida a partir do final da década de 1970. Essa teoria pressupõe que os *esquemas* são protótipos de significados, utilizados como conhecimentos armazenados na memória pelo indivíduo, e constituem uma espécie de quadro de unidades conceituais de referência para a compreensão do texto e construção de novos conhecimentos. O fenômeno da inferência, por exemplo, depende, basicamente, de *esquemas* armazenados na mente do leitor. Assim, “o *esquema* determina, em grande parte, as nossas expectativas sobre a ordem natural das coisas [...], deixando implícito aquilo que é típico de uma situação” (KLEIMAN, 1992, p. 23). Na leitura, o leitor organiza seus conhecimentos na forma de esquemas, “grandes unidades (ações, sequência de ações,

acontecimentos...). Estas unidades ou blocos a que chamamos esquemas são, com efeito, conceitos genéricos”. Desse modo, “um leitor compreende um texto quando é capaz de activar ou de construir um esquema que explica bem os objectos e acontecimentos descritos no texto” (GIASSON, 1993, p. 29-31).

Segundo a teoria de Rumelhart (1980), na cognição são necessários dois tipos de esquemas, que podem ser ativados de duas formas: através do processamento *top-down* (do todo para as partes), isto é, dos esquemas em direção aos seus subesquemas ou dos conceitos mais abrangentes para os menos abrangentes; e por meio do processamento *bottom-up* (das partes para o todo), dos subesquemas para os esquemas. Na leitura, em especial, o leitor utiliza tais esquemas de diferentes formas e níveis para atingir seus objetivos, e esse uso depende de fatores como a maturidade do leitor, a natureza do texto e o propósito de leitura (KATO, 2007).

No processo de leitura, a teoria cognitiva dos esquemas de Rumelhart (1980), alia-se aos fundamentos teóricos da psicologia de Vigotsky<sup>12</sup>, o qual afirma que a produção do conhecimento apresenta duas fases: a primeira, em que há a aquisição automática e inconsciente desse conhecimento; e a segunda, fase de maior controle consciente das ações cognitivas (KATO, 2007). Essas duas fases da produção do conhecimento são as raízes da tradicional divisão das estratégias de leitura em cognitivas e metacognitivas. Nesse sentido, “a capacidade de estabelecer objetivos na leitura é considerada uma estratégia *metacognitiva*, isto é, uma estratégia de controle e regulamento do próprio conhecimento” (KLEIMAN, 1992, p. 34), uma reflexão sobre o próprio saber, que contribui para a compreensão do texto. As estratégias metacognitivas são ações conscientes do leitor direcionadas para a solução de um problema e, dentre as estratégias metacognitivas, situa-se o conhecimento prévio do leitor (CINTRA, 1987).

Kato (2007) argumenta que as estratégias metacognitivas envolvem ações conscientes do leitor frente a um problema e a desautomatização consciente das estratégias cognitivas em situações de problema. Para o autor, “as estratégias metacognitivas ocorrem, por exemplo, quando o leitor sente alguma falha em sua compreensão. Essas estratégias funcionariam, nesses casos, como mecanismos detectores de falhas e são resultado de um

---

<sup>12</sup> O psicólogo bielo-russo Lev Semenovitch Vygotsky (1896-1934) foi um pesquisador que, entre os anos de 1924 e 1934, criou sua teoria histórico-cultural dos fenômenos psicológicos, cujos princípios sobre o desenvolvimento intelectual foi de muita importância para a Psicologia Cognitiva, pois a teoria de Vygotsky defende que a aquisição de conhecimento ocorre por meio da interação entre o sujeito e o meio (DESLANDES, 2006).

esforço maior de nossa capacidade de processamento” (KATO, 2007, p. 104). Esse tipo de estratégia é empregado na leitura com o propósito de memorização ou de aprendizagem, por exemplo, que demanda controle planejado e consciente das atividades cognitivas que levam à compreensão. Em Kato (2007), para o desenvolvimento das estratégias metacognitivas, dois elementos básicos são necessários: a definição de um objetivo explícito para a leitura e o monitoramento da compreensão para atingir esse objetivo. Assim, a definição de um objetivo prévio para a leitura permite ao leitor monitorar sua compreensão, tendo em vista o alcance desse objetivo.

Há, ainda, as *estratégias cognitivas*, que constituem “um processo inferencial de natureza inconsciente [...], que rege os comportamentos automáticos e inconscientes do leitor” (KLEIMAN, 1992, p. 50). O processamento de informações apresenta o caráter, essencialmente cognitivo, mas a complexidade de alguns textos requer o acionamento das estratégias metacognitivas, de modo que haja um controle ativo desse processo, e o monitoramento da compreensão, argumenta Kleiman (1992). Kato (2007) corrobora os dois tipos de estratégias de leitura defendidas por Kleiman (1992), destacando que as estratégias cognitivas são aquelas automáticas e subconscientes, relacionadas aos processamentos instintivos e inconscientes de interpretação, realizados de forma automática em função dos “esquemas” prévios armazenados na memória do leitor. Apesar de automáticas, são igualmente importantes para a leitura, pois permitem a compreensão ortográfica, sintática e semântica do texto (CINTRA, 1987).

Sobre esse tema, Armbruster, Echols e Brown (1983) realizaram estudos com estudantes de diversas faixas etárias e níveis de ensino sobre o papel da metacognição na leitura para a aprendizagem. Esse tipo de leitura envolve a metacognição e o controle de quatro variáveis importantes: o texto, a tarefa, as estratégias do estudante e as habilidades dele como leitor. As autoras destacam que o estudante eficaz deve coordenar a interação entre as quatro variáveis descritas. Esse estudo também ressaltou que a metacognição, para as autoras, significa o “conhecimento transcendente”, um controle do indivíduo sobre seu próprio conhecimento e aprendizagem; possui um papel fundamental na leitura, pois se relaciona com a proficiência de aprendizado, e todo o trabalho sobre a leitura deve envolver uma discussão sobre as habilidades e os conhecimentos metacognitivos. As pesquisas com os estudantes mostraram a importância do uso das estratégias metacognitivas na solução dos problemas relacionados à leitura, em especial a observância da estrutura textual para a localização de informações relevantes.

Segundo a perspectiva interacionista de Cavalcanti (1989), a leitura é influenciada por três elementos básicos: *leitor*, *texto* e *contexto*, que atuam durante o processo interacionista de leitura, de modo individual ou combinado. A variável *leitor* considera a sua percepção sociocognitiva (modelos mentais, valores, crenças) e suas concepções de leitura (habilidades de compreensão). Em relação à variável *texto*, consideram-se as intenções do autor refletidas no contexto linguístico. Já no aspecto referente à variável *contexto*, observam-se os aspectos concernentes às restrições do contexto da realização da tarefa de leitura, como o interesse e o objetivo do leitor, bem como seu estado psicológico, por exemplo.

De maneira semelhante, a pesquisadora francesa Jocelyne Giasson, da área da Educação, apresenta uma concepção compreensiva de leitura, também a partir das três variáveis, que ela denomina de essenciais: o *leitor*, o *texto* e o *contexto*. Segundo a autora, a compreensão textual requer uma relação integrada entre tais elementos, estreitamente inter-relacionados. Conforme afirma Giasson (1993), o leitor é a variável mais complexa do modelo de compreensão, pois ele cria sentido para o texto a partir dos seus próprios conhecimentos e atitudes, da sua cultura, da sua intenção de leitura e de elementos do contexto que o circundam. O leitor apresenta estruturas cognitivas – conhecimento sobre a língua e sobre o mundo – e afetivas próprias – estas compreendendo a atitude geral face à leitura e aos interesses desenvolvidos pelo leitor, que independem das situações de leitura (GIASSON, 1993).

Para a variável leitor, Cavalcanti (1989) concebe a leitura como um processo em dois estágios, denominados *redução* e *mudança*. No primeiro, ocorre processamento da informação por meio de uma simplificação conceitual, que se refere à tradução das ideias do autor nas ideias do leitor. Nesse estágio, ocorre a inter-relação entre o conhecimento prévio e acumulado do leitor e sua atribuição de relevância às partes do texto. O estágio da *mudança* refere-se à utilização e à avaliação da informação processada na leitura. “Esse estágio é relacionado ao efeito que o texto possa ter nas estruturas de conhecimento e sistemas de valores do leitor, que são as reações do leitor face ao texto” (CAVALCANTI, 1989, p. 49). Segundo a autora, os aspectos envolvidos no estágio de redução envolvem orientação, seleção, decisão, extrapolação e integração de ideias. E, na fase da mudança, o elemento central relaciona-se à avaliação.

Em relação à variável *texto*, Giasson (1993) assegura que os aspectos mais importantes são a estrutura e o conteúdo. A estrutura refere-se à forma como as ideias se organizam em um texto, enquanto o conteúdo remete o leitor aos conceitos nele apresentados.

De certo modo, a estrutura do texto está ligada ao seu conteúdo, de forma que o autor de um texto escolhe certa estrutura textual que coincida com o conteúdo que deseja transmitir. Assim, a exploração dessa estrutura, associada à adoção de perguntas, facilita a compreensão do texto (GIASSON, 1993; FUJITA, 2003).

Além dessa estrutura textual, a criação de imagens mentais durante a leitura é um processo metacognitivo que também facilita a compreensão do texto. As imagens relacionam-se à criação de analogias e comparações pelo leitor e são instrumento para estruturar e conservar, na memória, a informação extraída da leitura (GIASSON, 1993). A variável *contexto* se refere às condições nas quais se encontra o leitor (com as suas estruturas e processos) quando entra em contato com um texto (*idem, idem*). Tais contextos podem ser o psicológico, o social e o físico.

O contexto psicológico diz respeito às condições contextuais próprias do leitor, quer dizer ao seu interesse pelo texto a ler, à sua motivação e à sua intenção de leitura. Entre estas condições psicológicas a mais importante é, sem dúvida, a intenção de leitura. O papel da *intenção de leitura* na compreensão já está demonstrado. [...] Por contexto social, devem entender-se todas as formas de interação que podem produzir-se no decurso da actividade entre o leitor e o professor ou entre ele e os seus pares: as situações de leitura individual por oposição a situações de leitura perante um grupo; as leituras sem apoio, por oposição às leituras orientadas. Está demonstrado, por exemplo, que um aluno que lê um texto em voz alta, perante um grupo, terá menos hipóteses de compreender bem do que se fizer uma leitura silenciosa [...]. O contexto físico compreende todas as condições materiais em que se desenrola a leitura [...]. Pensemos no nível de ruído, na temperatura ambiente, na qualidade de reprodução dos textos [...] (GIASSON, 1993, p. 40-42).

Como especialista na análise do discurso, Van Dijk (2012), assim como Giasson (1993), destaca a influência do contexto no processamento do discurso, de crescente interesse de estudo para as disciplinas humanísticas e sociológicas. O contexto é considerado, pelo autor, a partir de uma perspectiva sociocognitiva, com a finalidade de compreender ou analisar melhor o discurso, sendo considerados modelos mentais subjetivos – os modelos de contextos. Para o autor,

Vê-se que produzir e compreender o texto e a conversação envolve aquilo que, tradicional e informalmente, se costuma chamar de ‘contexto’ dessas falas, abrangendo categorias tais como as identidades e os papéis dos participantes, o lugar, o tempo, a instituição, as ações políticas e o conhecimento político, entre outros componentes (VAN DIJK, 2012, p. 17).

Segundo a análise contextual do discurso, não “compreendemos corretamente os fenômenos complexos sem compreender seu contexto” (VAN DIJK, 2012, p. 20). Assim, “os contextos são modelos mentais que representam situações comunicativas, eles são também

um tipo especial dos modelos mentais que as pessoas constroem passo a passo das situações e entornos de suas vidas diárias, modelos esses que podemos chamar ‘modelos da experiência’” (VAN DIJK, 2012, p. 35).

Sendo assim, observa-se que a leitura, enquanto processo comunicativo de construção social do conhecimento, é influenciada pelas variáveis leitor, texto e contexto, e também pelo seu propósito. Tendo em vista esse enfoque, aborda-se, a seguir, uma leitura com propósitos bem definidos, a denominada *leitura técnica* realizada pelo indexador. Na perspectiva de Fujita (2003, p. 16), “durante a leitura, podemos inferir que as dificuldades de um leitor profissional estariam relacionadas com cada uma das variáveis ou com a combinação das três”. Cavalcanti (1989) destaca que essa interação leitor-texto se revela como um processo ativo, interativo e reconstrutivo do conhecimento.

### 3.1.3 A leitura técnica do profissional indexador

A leitura, no âmbito da indexação, é a denominada leitura técnica ou leitura profissional ou leitura documentária<sup>13</sup>, feita com propósitos e objetivos definidos de compreensão do texto, identificação e seleção de conceitos para o processo de análise de assunto num determinado domínio do conhecimento. É considerada o cerne das ações de representação da informação e de fundamental importância para o fazer bibliotecário. A leitura do indexador, elemento essencial para a atividade de indexação, é feita com o propósito específico de produção do índice para a representação do conhecimento (FARROW, 1995).

Sob essa perspectiva, a leitura a que este estudo se refere é distinta das formas de leitura convencionais, como a de um leitor de romances, por exemplo. Busca-se, desse modo, por meio de “reiterados gestos de leitura, o prolongamento e a preservação da memória coletiva inscrita nos mais diferentes objetos de leitura (MOURA, 2006, p. 22), pois a leitura técnica

consiste na abordagem global dos itens informacionais, e tem por objetivo recolher os dados que permitirão o estabelecimento da representação desses itens nos sistemas de informação. [...] *A leitura técnica busca, por meio de ferramentas*

---

<sup>13</sup> A literatura de Biblioteconomia e Ciência da Informação também refere a *leitura técnica* a essas outras duas denominações, que têm o mesmo sentido. Entretanto, para fins de uniformização terminológica, esta pesquisa adota o termo *leitura técnica*, respeitando a terminologia do próprio autor em caso de citações diretas.

*específicas, a reconstituição bruta da informação veiculada no texto original. A leitura feita para fins de representação informacional visa, assim, a identificação e a extração de referências dos textos originais para sua posterior transformação em textos documentários, como resumos, descritores ou palavras-chave. O procedimento técnico decorrente dessa leitura, embora organizado para atender a uma atividade específica, também acontece envolvido na complexidade que o ato de ler representa* (MOURA, 2006, p. 30, grifos nossos).

A leitura técnica, desse modo, pressupõe a articulação entre o leitor, bibliotecário-indexador, o texto a ser desconstruído e reconstruído e o sistema de informação. A leitura técnica também representa uma forma de apropriação do conhecimento produzido, seja pela apropriação da estrutura terminológica do domínio, seja pela apropriação conceitual do significado da terminologia (MOURA, 2006). Para Fujita, Nardi e Santos (1998), o ato de ler envolve um processo mental de vários níveis, sendo que o leitor, em cada nível, apoia-se em esquemas e em estruturas de conhecimento que possui. De acordo com as autoras, “durante a leitura de um texto, são ativados esquemas variados, desde conhecimento de vocabulário, conhecimento da estrutura textual, do assunto, até conhecimento de mundo” (FUJITA; NARDI; SANTOS, 1998, p. 14).

Sobre a leitura técnica, Fujita (2003) defende a existência de duas concepções de leitura, tal como ocorre na indexação: uma orientada para o conteúdo do documento e outra para a demanda do usuário. Desse modo, a leitura focada no conteúdo orienta a identificação de conceitos e a leitura orientada para a demanda volta-se à preservação do contexto do documento, e à seleção de conceitos. Sobre essa questão, Fujita (2003) conclui que a representação adequada do documento deve considerar essas duas concepções de leitura pelo indexador, “porque a análise orientada para o conteúdo pressupõe a explicitação do significado do texto, uma situação que não se resolve sem que haja compreensão de leitura” (FUJITA, 2003, p. 86).

Nesse sentido, a leitura técnica é uma modalidade específica de leitura, na qual ocorre um processo de comunicação entre o leitor e o texto. Esse processo comunicacional envolve o reconhecimento da tipologia textual e a identificação de elementos referenciais para uma interpretação apropriada. Sob a perspectiva de Vanoye (1991), adotada por Lara (1993), “os principais referenciais para a construção [documentária] são as ‘informações brutas’ contextualizadas por determinada organização textual [...], os principais indicadores para a construção do texto documentário propriamente dito” (LARA, 1993, p. 49-50).

Ainda segundo Lara (1993), o indexador não foi previsto como tal pelo autor do texto. Esse leitor apresenta um perfil peculiar, permeado por componentes ideológicos, e não

dispõe, necessariamente, da ‘enciclopédia’ para interpretar as instruções textuais. Nesse contexto, a estratégia adequada para se realizar a leitura técnica envolve tanto o emprego de regras documentárias como os denominados referenciais indiretos. Assim, a leitura do indexador é marcada pela presença de operações seletivas, determinadas pelo contexto institucional, por necessidades específicas dos usuários, pela ideologia do profissional, sua visão de mundo, experiência e conhecimento. Outros elementos incluem, também, o quadro de referência que permite a identificação das tipologias textuais e as terminologias de área, “referenciais de enciclopédias necessárias à interpretação textual e discursiva” (LARA, 1993, p. 55).

O conhecimento de estratégias de leitura auxilia o indexador na compreensão do texto, ao constituir-se em um conjunto de ações que permitem ao leitor atribuir sentido ao que é lido. Segundo Fagundes (2001), o conhecimento da estrutura textual é uma estratégia de leitura. Van Dijk (1988), estudioso da linguística textual e da análise do discurso, aborda a estrutura temática dos documentos, a denominada macroestrutura, como estratégia de leitura e análise qualitativa de temas de artigos de jornais. Segundo o autor, é possível compreender a organização hierárquica dos temas ou tópicos de um texto a partir da observação da estrutura do documento. Essa estrutura define, por meio de tópicos, qual é a informação mais importante em um texto e, no caso dos artigos de jornais, que foram objeto de estudo do autor, permitiu avaliar a forma de abordagem das notícias, as tendências políticas e a linha editorial de alguns jornais internacionais, à época do estudo. É substancial a literatura produzida sobre a leitura técnica e a construção de produtos de indexação, que tem no professor holandês Van Dijk seus fundamentos teóricos, em especial no que concerne à noção de superestrutura combinada com a abordagem por questionamentos, a exemplo dos estudos de Cintra (1987); Tálamo (1987); Farrow (1991); Kobashi (1994); Farrow (1996); Fagundes (2001); Fujita (2003); Silva (2008). Para Van Dijk e Kintsch (1983), os padrões organizacionais dos textos são relevantes no nível do discurso como um todo. Os autores também falam em estruturas esquemáticas, que podem ser usadas para a organização do conhecimento.

Van Dijk e Kintsch (1983) e Van Dijk (1988) desenvolveram a teoria de análise de textos a partir da concepção de superestrutura de documentos para identificar os esquemas textuais, que são úteis para as atividades analíticas de assunto e de representação da informação. Para Van Dijk e Kintsch (1983), a superestrutura designa uma estrutura convencional. Segundo Fujita (2003, p. 85), “a superestrutura pode ser descrita como um tipo de esquema abstrato que estabelece a ordem global de um texto e que se compõe de uma *série*

*de categorias*, cujas possibilidades de combinação baseiam-se em regras convencionais”. Para Kobashi (1994), o conceito de superestrutura relaciona-se à noção de tipologia textual, sendo um tipo de forma do texto, intimamente associada à noção de que todo texto apresenta uma forma global de organização. Assim, “enquanto paradigma de organização textual, o esquema, ou superestrutura, fornece uma base para a interpretação do texto” (KOBASHI, 1994, p. 69). Segundo Kleiman (1992), a superestrutura do texto refere-se à “organização textual abstrata”, que fornece informações importantes a uma interpretação. No texto científico, por exemplo, o paradigma de organização textual é constituído pelas categorias *problema*, *hipótese*, *metodologia*, *resultados* e *conclusão*. Nessa perspectiva, “novos tipos de discursos e formas de conhecimento requerem o desenvolvimento de novas estratégias” (VAN DIJK; KINSTCH, 1983, p. 11).

O Modelo de Van Dijk e Kintsch (1983) salienta que as propriedades estruturais do texto são relevantes para a sua compreensão e, desse modo, podem ser aplicadas na construção de representações da informação no contexto da Ciência da Informação. Do trabalho dos autores, depreende-se que a seleção de assuntos nos textos é facilitada pela estrutura lógica padrão neles presente. Essa afirmação é enfatizada por Cintra (1987, p. 30), de que “os constituintes básicos de um determinado tipo de texto definem a sua superestrutura” a qual permite que “leitores com conhecimento prévio específico sobre superestruturas textuais executem a tarefa de ler de forma mais fácil que leitores que não ‘veem’ essa superestrutura e por isso são obrigados a um maior apoio na leitura palavra por palavra” (CINTRA, 1987, p. 30).

Cintra (1987) também destaca o conhecimento das superestruturas textuais como um tipo de estratégia para a leitura técnica, que permite ao leitor visualizar, com mais facilidade, as ideias centrais do texto, a partir da identificação dos constituintes básicos do documento. Observando os procedimentos de leitura adotados por indexadores, Fujita (1999) concluiu que conhecer a estrutura textual dos documentos não garante a “identificação de conceitos” e que os conceitos selecionados sejam “compatíveis com a linguagem do usuário”. Porém, a autora afirma que o “domínio da estrutura textual deve facilitar a exploração de modo a garantir a estratégia de identificação de termos”, pois permite determinar onde cada tipo de conteúdo é apresentado no documento.

No contexto da análise de assunto, diferentes estratégias de leitura podem ser utilizadas, dependendo do tipo de texto, a exemplo do estudo de Fagundes (2001), que objetivou a construção de um modelo de leitura para análise de assunto de artigos de jornais.

A autora realizou uma revisão de literatura sobre estratégias de leitura, das quais são apontadas algumas delas, como a identificação de ideias principais; o resumo do texto, por meio da seleção das informações principais; a utilização da estrutura do texto combinada aos questionamentos; previsões, construção de imagens mentais e ligação da leitura aos conhecimentos prévios. Dentre essas estratégias, destacam-se as metacognitivas e as cognitivas, conforme abordado no subtópico anterior. Como síntese, Fagundes (2001) aponta outras estratégias de leitura que auxiliam na busca da compreensão de um texto, como

1) ler marcas tipográficas como: palavras grifadas, sublinhadas, tabelas, notas de rodapé e subdivisões do texto; 2) formular hipóteses com base no seu conhecimento de mundo referente ao assunto tratado no texto; 3) consultar o dicionário para procurar significados de palavras desconhecidas que são relevantes para a compreensão do texto; 4) fazer inferências sobre o que o texto abordará na sua sequência; 5) utilizar seu conhecimento sobre a língua na qual o texto se encontra, bem como os processos de leitura [...]; 6) fazer uso da intertextualidade: comparar as informações obtidas num determinado texto com as informações de outros textos que leu referente a um determinado assunto; 7) recorrer à memória de longo prazo para verificar se possui esquemas referentes a determinados assuntos ou situações; 8) utilizar conhecimento prévio sobre o assunto para prever as informações que serão abordadas na sequência do texto (FAGUNDES, 2001, p. 32).

Nessa mesma linha de pesquisa, Fujita e Rubi (2006, n.p.) propuseram um modelo de leitura de textos científicos elaborado com o uso das sistemáticas de exploração da estrutura textual com o questionamento, como instrumento auxiliar à formação de indexadores. As autoras destacam que, em relação “à estrutura do texto, afirma-se estar associada ao modo com o qual as ideias são organizadas com relação ao conteúdo, ao tema e aos conceitos tratados no texto” (idem, n.p.). Nesse sentido, um componente fundamental do processo de compreensão de leitura vincula-se à habilidade do indexador no reconhecimento de diferentes tipos (narrativo, descrito, dissertativo) e gêneros (crônica, conto, poema) de textos, que são determinados pela natureza linguística que os compõe, permitindo criar modelos a partir da identificação dessas características.

Outra estratégia de identificação dos conceitos, citada pelas autoras, é a elaboração de questionamentos segundo as categorias temáticas propostas por Kobashi (1994), a partir do mecanismo de perguntas conceituais da Teoria da Comunicação de Harold Lasswell (1971): *quem?* (agente); *o quê?* (tema); *como?* (modo); *onde?* (lugar); *quando?* (tempo). Os resultados do modelo de leitura de Fujita e Rubi (2006) foram considerados satisfatórios “porque auxilia[m] o indexador em áreas de assunto para as quais não tem domínio especializado orientando-o na identificação e seleção dos termos mais pertinentes e relevantes do texto”, argumentam as autoras.

Em Farrow (1991), é proposto um modelo de compreensão de textos por indexadores, com fundamento na descrição de tarefas que indicam que a compreensão do texto para a indexação difere da leitura fluente normal, pois é feita por meio do *scanning* (verificação de frequência de palavras, redes semânticas, características estruturais), em virtude da necessidade de uma leitura mais rápida do documento, com o uso de pistas perceptivas para ajudar a compreensão. O modelo tem por base um conjunto de macroestratégias textuais e contextuais. Esta última preocupa-se com o processamento conceitual do texto; assim o leitor decide quais tópicos são características do discurso esperado em um contexto particular. Nas macroestratégias textuais, observam-se considerações sobre a estrutura textual. O modelo de Farrow (1991) fundamenta-se na proposta teórica de Van Dijk e Kintsch (1983), a partir das divisões convencionais da memória: 1) registro sensorial, que transmite informação visual para o funcionamento da memória; 2) memória de curto prazo, ou memória de trabalho, que apresenta processamento e funções de armazenamento limitadas; 3) memória de longo prazo, que compreende a totalidade dos conhecimentos e crenças dos indivíduos sobre o mundo. O modelo considera o processo contínuo de interação entre as três formas da memória para a definição dos termos de indexação.

Na proposta de Van Dijk e Kintsch (1983), o processamento que é realizado na memória de curto prazo relaciona-se, principalmente, à formação de proposições oriundas da memória de longo prazo. Na indexação, o processamento ocorre de modo seletivo, quando o indexador faz uma varredura para ler as passagens que foram identificadas como particularmente significativas. A identificação dessas passagens é obtida por meio da identificação seletiva de pistas visuais. Existe uma interação constante entre memória de trabalho e memória de longo prazo como parte do processo contínuo de amplificação e ajuste do modelo de situação inicial para o objetivo final. Com indexadores experientes, grande parte dessa interação é automática. As operações realizadas na memória de curto prazo são: (a) *reforço*: um termo candidato ao índice é consistente com a totalidade do documento; (b) *modificação*: um termo identificado é modificado de acordo com o conhecimento ou objetivo do indexador; (c) *chunking*: uma série de termos semanticamente relacionados são mesclados para formar um único termo; (d) *rejeição*: um termo candidato para compor o índice é inconsistente com o modelo de conhecimento do indexador (VAN DIJK; KINTSCH, 1983).

Para Farrow (1995), na compreensão do texto, o leitor relaciona as proposições. Dentre estas, algumas são retidas e podem ser ligadas à próxima sequência delas. Nesse

contexto, sentenças tópicas, como título, cabeçalhos das seções e primeiras sentenças dos parágrafos auxiliam a formação de macroestruturas, que são elementos essenciais na compreensão geral do texto. Para obter macroestruturas de qualquer sequência de texto, deve-se aplicar operações de redução da informação. Nesse contexto, quatro regras perpassam a tarefa de redução da informação: 1) *eliminação fraca*: consiste na supressão de informações acidentais, ou seja, aquelas que podem ser omitidas sem influenciar o significado ou a interpretação das sentenças do discurso; 2) *eliminação forte*: visa à supressão de informações consideradas relevantes apenas localmente; 3) *generalização*: nesse caso, alguns objetos ou propriedades da mesma classe superordenada são referidos, globalmente, com o nome da classe acima ordenada; 4) *construção*: a combinação ou a integração de informação que denota propriedades essenciais, causas, componentes, consequências, etc. Nesse último caso, tem-se a formação de um conceito implícito, que não é citado diretamente no documento.

Outra estratégia de leitura relacionada à indexação é o *skimming*, uma espécie de escaneamento do texto para identificação de pistas. Nesse processo, seletivo por natureza, palavras extensas, palavras incomuns ou fora do padrão são observadas; efeitos visuais, como ilustrações, tabelas, palavras em itálico, identificação de parágrafos. Na realização do *skimming*, os leitores empregam uma série de estratégias de processamento seletivo, de acordo com a teoria de macroestratégias de Van Dijk e Kintsch (1983): 1) o conhecimento das estruturas textuais para a localização de áreas significativas do texto; 2) a iniciação semântica – uma vez que uma palavra tenha sido iniciada, palavras semanticamente relacionadas também são mais notadas; 3) se uma afirmativa importante é mostrada, o leitor poderá lê-la cuidadosamente; 4) o leitor pode selecionar proposições-chave para auxiliar a formação de uma macroestrutura coerente e acelerar a interpretação de uma informação nova. E, por fim, 5) o leitor pode realizar inferências para auxiliar a conexão de proposições.

A predição, que corresponde à formulação de hipóteses decisivas para a compreensão, também é citada por Cintra (1987) como habilidade essencial do processo de leitura. Com o uso de predições, o leitor extrai do texto elementos que vão além do que foi expresso linguisticamente, seja com o auxílio de ações mentais estruturadas, seja com as estratégias de leitura.

Nas subseções anteriores, foram abordados os referenciais teóricos do processo de indexação, em especial, da primeira etapa, que se refere à análise de assunto e com foco na leitura técnica realizada pelo indexador. Nas próximas subseções, apresentam-se as características das fontes de informação jurídicas, com destaque para a jurisprudência e os

acórdãos.

### 3.2 Fontes de informação jurídicas

As fontes de informação jurídicas refletem as peculiaridades inerentes ao campo jurídico. A literatura jurídica fala em *fontes do Direito*, as quais designam os “processos ou meios em virtude dos quais as regras jurídicas se positivam com legítima forma obrigatória, isto é, com vigência e eficácia no contexto de uma estrutura normativa” (REALE, 2002, p. 140). Já a literatura de Biblioteconomia e CI aborda o tema na perspectiva da *informação jurídica*, que pode ser definida como “o conjunto de conteúdos pertencentes ao universo conceitual da Ciência Jurídica, que se expressa por meio das formas documentárias reveladoras da atuação jurídica” (GUIMARÃES, 1999, p. 11), a saber: doutrina, legislação e jurisprudência, interdependentes por natureza.

Para Montoro (1972), as fontes do Direito subdividem-se em formais, que são os modos de expressão do Direito, e materiais, as quais geram o conteúdo ou a matéria do Direito. As fontes formais, tradicionalmente citadas na literatura, incluem a legislação, o costume jurídico, a jurisprudência e a doutrina, segundo Montoro (1971). Já as fontes materiais incluem “(1) a realidade social, isto é, o conjunto de fatos sociais que contribuem para a formação do Direito e (2) os valores que o Direito procura realizar, fundamentalmente sintetizados no conceito amplo de justiça” (MONTORO, 1972, p. 55).

Reale (2002) apresenta a noção essencial de que toda fonte do Direito implica uma estrutura normativa de poder, donde se apresentam quatro formas de poder e, por isso mesmo, quatro fontes do Direito, a saber: o processo legislativo, expressão do Poder Legislativo; a jurisdição, o Poder Judiciário; os usos e costumes jurídicos, que revelam o poder social e a fonte negocial, expressão do poder negocial ou da autonomia da vontade.

Dessa maneira, para Reale (2002), a lei é uma regra ou um conjunto ordenado de regras, que se alimenta das soluções trazidas como resultado das investigações dos juristas. Por sua vez, Nader (2014, p. 16) considera a lei como “preceito comum e obrigatório em sentido estrito”, sendo a principal fonte formal do Direito, que emana das Casas Legislativas e obedece a trâmites pré-fixados: o processo legislativo. Montoro (1972) argumenta que a lei é a mais importante fonte formal da ordem jurídica, pois ela é a forma ordinária e fundamental de expressão do Direito, e fonte direta e imediata do Direito.

Em sentido estrito e próprio, “lei” é apenas a norma jurídica aprovada regularmente

pelo Poder Legislativo. Esse é o sentido técnico, que distingue a lei, propriamente dita, dos decretos, regulamentos, portarias, instruções, e outras normas emanadas da Administração Pública (MONTORO, 1972, p. 56).

Observa-se, portanto, que Montoro (1972) distingue as leis em sentido estrito, que são aquelas elaboradas segundo o trâmite das casas legislativas e conforme o capítulo do processo legislativo, constante da CF/1988, das normas em sentido amplo, que são produzidas no âmbito da administração pública, em geral, incluindo documentos, como portarias, resoluções e instruções normativas da Secretaria da Receita Federal, por exemplo.

Outras características da lei são a universalidade de sua aplicação e a executoriedade imediata e geral. A lei possui, também, o caráter da inovação no sistema jurídico, criando direitos e deveres, ou seja, novas situações jurídicas objetivamente válidas. Outra consequência natural da lei é a obrigatoriedade, que decorre do caráter imperativo do Direito e da necessidade de equilíbrio social. De acordo com Guimarães (1999), a função da lei na sociedade é estabelecer regras e diretrizes para o bom convívio social. Sendo assim, pessoas e organizações, sejam elas públicas ou privadas, são permeadas, cotidianamente, por uma grande quantidade de normas, as quais se justificam pela própria necessidade de limites para o convívio social. Tais normas são impactadas diretamente por decisões políticas.

Segundo Marques Júnior (1997, p. 165), a legislação “é representada pelo conjunto das normas jurídicas propriamente ditas e, por extensão, da documentação referente ao processo de sua elaboração”. Decerto, o processo de elaboração de leis inicia-se de uma demanda social e deve refletir os anseios da população no que tange à formulação de políticas públicas. A lei adquire validade com a publicação em meios oficiais, como, por exemplo, o jornal oficial. Outro quesito para a efetividade da norma pode ser a espera por regulamentações e detalhamentos a partir da elaboração de outros atos normativos, de hierarquia inferior, como o Decreto, por exemplo. Dentre os diplomas legais do ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se: Constituição, Emenda constitucional, Lei complementar, Medida provisória, Lei ordinária, Lei delegada e Decreto (MARQUES JÚNIOR, 1997).

Os atos legislativos devem ser considerados parte de um todo. Isso significa que um ato legislativo sobre determinado assunto, em vigor, pode ter sua redação modificada por ato posterior ou ser regulamentado por outro (GUIMARÃES, 1999). Dessa característica se presume a necessidade do acompanhamento diário dos diários oficiais pelos profissionais, para verificação das alterações ou revogações nas normas e posterior alteração nos bancos de dados de legislação. Uma determinada norma, desse modo, não significa muito sem se

considerar o seu histórico de alterações e revogações; daí decorre a importância da consolidação da legislação, com as alterações legislativas indicadas no corpo da lei. As constantes alterações nas normas podem provocar um verdadeiro emaranhado de informações, que acarretam dificuldades na identificação do texto em vigor, sustenta Marques Júnior (1997). Nessa perspectiva, a lei é também uma regra abstrata e geral, pois disciplina uma situação jurídica abstrata, separada das circunstâncias variáveis em que ela se apresenta em cada caso concreto. E também permanente, com continuidade no tempo, enquanto não for revogada ou tiver sua vigência suspensa (MONTORO, 1972).

Uma fonte complementar do Direito abordada por Reale (2002) refere-se ao Direito costumeiro ou Direito consuetudinário, o qual não tem origem certa e decorre de usos e costumes sociais que, aos poucos, se convertem em hábito jurídico, em uso jurídico. Tais costumes não possuem tempo determinado de duração; como as leis, apresentam um período de vigência; antes decorrem da habitualidade e da eficácia. Dois elementos principais são citados pelo autor para que se caracterize o costume jurídico: a repetição habitual de um comportamento durante certo período de tempo; o outro é a consciência social da obrigatoriedade desse comportamento. De acordo com Nader (2014), a formação do costume é lenta e decorre da necessidade social de fórmulas práticas para resolverem problemas em jogo. As bases da norma costumeira são o bom-senso, o sentido natural de justiça, a oralidade, a espontaneidade e a repetição constante e uniforme de uma prática social. Uma das desvantagens deste tipo de fonte é o fato de não atender aos anseios de segurança jurídica.

Para Montoro (1972), o costume é a mais antiga das fontes do Direito, pois inexistiam, para os povos primitivos, normas jurídicas escritas. Segundo o autor, para que um uso qualquer se transforme num costume jurídico, duas condições são necessárias:

1.<sup>a</sup>) Ele precisa ser praticado por longo tempo, de forma constante e geral, aplicando-se a todos os casos compreendidos naquela espécie (“longa, inveterata, diuturna, consuetudo); é o elemento externo, ou seja, o uso;

2.<sup>a</sup>) É necessária a convicção de que ele é obrigatório, de que constitui uma regra ou preceito correspondente a uma necessidade jurídica; é o elemento interno ou psicológico (MONTORO, 1972, p. 62).

A fonte negocial é destacada por Reale (2002) como norma particular. As fontes negociais são as cláusulas contratuais; decorrem da autonomia da vontade e envolvem o poder negocial entre particulares.

Já a doutrina constitui-se na literatura técnica produzida por especialistas do ramo jurídico, publicada sob a forma de livros, artigos científicos, anais de congresso, teses e

dissertações. Constitui-se em meio para a discussão da legislação e da jurisprudência, e também em suporte teórico para o embasamento da atuação jurídica. A palavra *doutrina* origina-se do verbo latino *docere*, que significa ensinar, instruir. No âmbito do Direito, a doutrina se constitui, ainda, em uma das fontes formais da área, desenvolvidas a partir das normas vigentes, junto com o costume, a legislação, a analogia, a jurisprudência e os princípios gerais de Direito. Segundo Guimarães (1999), a doutrina consiste na teorização do conhecimento jurídico, realizada pelos especialistas da área, formalizada em publicações monográficas e seriadas. Na doutrina se encontra a preocupação com o caráter científico (teórico e metodológico) da informação jurídica. De acordo com Barros (2004, p. 204), a fonte doutrinária

influi na elaboração de regras do Direito, podendo, ainda, ser entendida como a interpretação de estudiosos sobre determinada norma ou manifestação judicial, resultando em comentários de lei, interpretações de códigos, anotações sobre decisões das cortes, etc.

De acordo com Nader (2014), a doutrina, ou Direito Científico, “compõe-se de estudos e teorias, desenvolvidos pelos juristas, com o objetivo de interpretar e sistematizar as normas vigentes e de conceber novos institutos jurídicos, reclamados pelo momento histórico”. Deve pautar-se nas qualidades de independência – subordinar-se apenas aos imperativos da ciência – autoridade científica – o jurista deve possuir sólidos conhecimentos na área jurídica – e responsabilidade, que indica o senso do dever. A doutrina jurídica, na visão do autor, fornece suporte científico ao Direito, renova a ordem jurídica e revela o sentido e o alcance das disposições legais. Também orienta o trabalho de magistrados e advogados em suas postulações em juízo.

Pela concepção de Reale (2002), a doutrina não seria propriamente uma fonte do Direito, pois, não necessariamente vincula-se a uma estrutura de poder instituído. Mas, por outro lado, segundo o autor, constitui-se em “mola propulsora” e “força diretora” do ordenamento jurídico, sendo o “Direito científico” ou “Direito dos juristas”.

Sendo assim, a lei, que é a fonte mais geral do Direito, não pode atingir a sua plenitude de significado sem ter, como antecedente lógico e necessário, o trabalho científico dos juristas e muito menos atualizar-se sem a participação da doutrina. [...] Por ora, bastara dizer que o Direito é considerado uma ciência dogmática, não por se basear em verdades indiscutíveis, mas sim porque a doutrina jurídica se desenvolve a partir das normas vigentes, isto é, do Direito positivo: etimologicamente ‘dogma’ significa aquilo que é posto ou estabelecido por quem tenha autoridade para fazê-lo (REALE, 2002, p.177-178).

Nader (2014) corrobora com a visão de Reale (2002) ao não considerar a doutrina

como fonte formal do Direito – apenas mediata – por não implicar uma estrutura de poder, indispensável à caracterização das formas de expressão do Direito. Para Montoro (1972, p. 71), “essa questão não pode, entretanto, ser resolvida em termos absolutos e universais. Houve época e sistemas jurídicos em que a doutrina exerceu incontestável função de fonte formal do Direito”.

Sendo abordados, nesta subseção, a lei, a doutrina, o costume e a fonte negocial, a próxima subseção terá como foco a discussão sobre a fonte jurisprudencial.

### 3.3 Jurisprudência

No contexto da informação jurídica, o vocábulo *jurisprudência*, de origem latina, é formado pelos termos *juris* e *prudencia*; foi empregado em Roma para designar a Ciência do Direito ou a teoria da ordem jurídica, “consistiria no conjunto das manifestações dos jurisconsultos (*prudentes*) ante questões jurídicas concretamente a eles apresentadas” (FRANÇA, 1980, p. 142). Pode-se dizer que é no direito romano, a partir do imperador Augusto (27 a. C. – 14 d. C.), que se encontra a raiz do direito atual dos povos, cabendo ao magistrado, ante à lacuna da lei, realizar o julgamento e dizer o direito aplicável (FRANÇA, 1980). O vocábulo jurisprudência significava, assim, em Roma, a ciência do Direito, e os que a sabiam, *iuris prudentes*.

O termo *prudens*, de *prudencia*, procura traduzir o grego *phrônesis*, um dos atos cognitivos examinados por Aristóteles na sua *Ética nicomáquea*, cuja conotação é o conhecimento por experiência, conhecimento de vida, conhecimento do concreto, mediante o trato direto com as coisas, inclusive à custa do sofrimento. O termo grego significa a sabedoria prática por oposição à *sophia* = sabedoria especulativa, pura ou teórica. A figura do *prudens* romano estaria de acordo com a psicologia ou estrutura psicológica dos romanos, homens dotados para ação, e que disso deram mostra na realização de sua política ou problemática social (MACEDO, 1980, p. 207).

Sob o ponto de vista da doutrina jurídica, duas importantes concepções de jurisprudência devem ser ressaltadas:

[A] de massa geral das manifestações dos juízes e tribunais sobre as lides e negócios submetidos à sua autoridade, manifestações essas que implicam uma técnica especializada e um rito próprio, imposto por lei. [...]. De *conjunto de pronunciamentos*, por parte do mesmo Poder Judiciário, *num determinado sentido*, a respeito de certo objeto, *de modo constante, reiterado e pacífico* (FRANÇA, 1980, p. 142, grifos nossos).

Nader (2014, p. 172) também apresenta essas duas distinções conceituais:

1 - *Jurisprudência em sentido amplo*: é a coletânea de decisões proferidas pelos tribunais sobre determinada matéria jurídica. Tal conceito importa: a) *Jurisprudência uniforme*: quando as decisões são convergentes; quando a interpretação judicial oferece idêntico sentido e alcance às normas jurídicas; b) *Jurisprudência divergente ou contraditória*: ocorre quando não há uniformidade na interpretação do Direito pelos julgadores. 2 - *Jurisprudência em sentido estrito*: dentro desta acepção, jurisprudência consiste apenas no conjunto de decisões *uniformes*, prolatadas pelos órgãos do Poder Judiciário, sobre uma determinada questão jurídica [...]. A nota específica deste sentido é a uniformidade no critério de julgamento. Tanto esta espécie quanto a anterior pressupõem uma pluralidade de decisões [...]. Se empregássemos o termo apenas em sentido estrito, conforme a quase totalidade dos autores, que significado teriam as expressões: *a jurisprudência é divergente; procedimentos para a unificação da jurisprudência*. Tais afirmativas seriam contraditórias, pois o que é uniforme não diverge e não necessita de unificação (grifos do autor).

As definições de França (1980) e Nader (2014) distinguem a concepção de jurisprudência em sentido amplo, como o conjunto de manifestações dos tribunais sob determinada matéria a eles submetidas, da noção de jurisprudência em sentido estrito, que se refere ao conjunto de decisões de um mesmo tribunal num determinado sentido sobre uma mesma matéria.

Segundo Montoro (1972, p. 66), a palavra jurisprudência pode ter, na linguagem jurídica, três significados:

pode indicar a “Ciência do Direito”, em sentido estrito, também denominada “Dogmática Jurídica” ou “Jurisprudência”;

pode referir-se ao conjunto de sentenças dos Tribunais, em sentido amplo, e abranger tanto a jurisprudência uniforme como a contraditória;

em sentido estrito, “jurisprudência” é apenas o conjunto de sentenças uniformes; nesse sentido, falamos em “firmar jurisprudência” ou “contrariar a jurisprudência”.

É nesta última acepção que se coloca o problema da jurisprudência como fonte do Direito. Pode-se, por isso, dizer que jurisprudência, como fonte formal do Direito positivo, “é o conjunto uniforme e constante das decisões judiciais sobre casos semelhantes. [...] Da mesma forma que o costume se forma pela repetição de fatos individuais, a jurisprudência se constitui através de sentenças idênticas” (MONTORO, 1972, p. 66).

A partir das definições apontadas por Montoro (1972) e França (1980), observa-se que elas coincidem ao considerar a jurisprudência em sentido restrito como o conjunto uniforme e constante das decisões judiciais sobre casos semelhantes.

Barros (2016, p. 49) aponta as instituições que produzem jurisprudência:

considera-se jurisprudência o conjunto de decisões (judiciais, extrajudiciais e administrativas) proferidas e emanadas pelos órgãos do Poder Judiciário ou de entidades que têm o poder de julgar pessoas (físicas e jurídicas), contas (físicas e

jurídicas), em diversos níveis de jurisdição ou território.

O autor também destaca que

o termo decisão – pela abrangência genérica do vocábulo –, aplica-se tanto na esfera judicial como no âmbito extrajudicial e administrativo, como é o caso dos tribunais de contas vinculados aos parlamentos. Esses organismos não julgam ou condenam pessoas, mas ficam adstritos ao controle e ao julgamento de balanços financeiros e patrimoniais (BARROS, 2016, p. 46).

A partir dos apontamentos de Barros (2016), observa-se uma perspectiva mais ampla em relação à tipologia de decisões classificadas como *jurisprudência*, incluindo-se, também, as decisões extrajudiciais e as administrativas e, por consequência, abrangendo as instituições que produzem esses documentos.

Na atualidade, “o vocábulo [jurisprudência] é adotado para indicar os precedentes judiciais, ou seja, a reunião de decisões judiciais, interpretadoras do Direito vigente [...]. A jurisprudência constitui, assim, a definição do Direito elaborada pelos tribunais” (NADER, 2014, p. 171). Corresponde, assim, à “obra de órgãos superiores da magistratura, ou seja, dos colegiados de segundo ou superior graus, para a fixação de uma diretriz interpretativa de determinada tese jurídica” (JURISPRUDÊNCIA, 1980, p. 172).

A jurisprudência pode apresentar-se no formato documental denominado acórdão, que é fruto de uma decisão tomada pelo colegiado de cada tribunal. A figura do acórdão contrapõe-se à da sentença, que é o despacho proferido pelo juiz de modo monocrático (singular).

Por sua vez, segundo Reale (2002), a jurisprudência evidencia a forma de revelação do Direito processada através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais. Nesse sentido, é preciso destacar que as leis jurídicas são passíveis de interpretações conflitantes pelo judiciário, donde resultam em entendimentos divergentes. Assim, a jurisprudência de um tribunal é, então, entendida enquanto um conjunto reiterado de decisões, em um mesmo sentido, acerca de um determinado assunto, orientando as decisões posteriores e pacificando entendimentos divergentes. Para Pimentel (2013, p. 69):

No Brasil, a admissão da jurisprudência como fonte do Direito sempre foi questionada e posicionada de forma secundária frente à legislação, que seria a fonte primária do Direito por excelência. Isso pode ser explicado pela concepção clássica

do sistema do *Civil Law*<sup>14</sup>, de onde a tradição brasileira herdou suas raízes.

Para Nader (2014), entretanto, a jurisprudência não constitui uma fonte formal, pois a sua função não é gerar normas jurídicas, apenas interpretar o Direito à luz dos casos concretos. Segundo o autor, a jurisprudência apresenta a condição de fonte indireta, que influencia na formação das leis, em virtude de seu conteúdo doutrinário, cuja interpretação depende de certo grau de liberdade dos juízes. Nesse sentido, “a interpretação do Direito há de ser um procedimento intelectual do próprio julgador. Ao decidir, o juiz deve aplicar a norma de acordo com a sua convicção e recorrendo às várias fontes de estudo, nas quais se incluem a doutrina e a própria jurisprudência” (NADER, 2014, p. 178).

A jurisprudência possibilita aos tribunais desenvolverem a análise do Direito aplicado a casos específicos, revelando as diferentes hipóteses de incidência e interpretação das normas jurídicas. Segundo Pimentel (2013, p. 69), “o pronunciamento reiterado dos tribunais sobre determinados temas jurídicos no momento da análise do caso concreto tem o condão de refletir a interpretação e o entendimento das Cortes, criando uma regra geral e abstrata aplicável a outros casos semelhantes”. Dessa forma, no Direito brasileiro, isso cria a concepção do precedente judicial.

Sabe-se que a vida em sociedade, disciplinada pelo Direito, é marcada por uma multiplicidade de fenômenos em constante evolução. Para tais fenômenos, verifica-se uma insuficiente previsão legislativa, conforme doutrina de Fagundes (1949). É nesse contexto que a jurisprudência contribui de modo supletivo com a evolução do Direito, ajustando os princípios normativos da norma abstrata aos fatos da vida. Nesse sentido, a evolução do Direito “também se revela na criação e recriação do conhecimento contido em uma argumentação jurisprudencial” (BARROS, 2014, p. 9). Os tribunais e magistrados, desse modo, exercem um processo exegético e construtivo de “adequação do texto inerte da lei escrita às realidades dinâmicas do ambiente, alcançando soluções positivas para os conflitos de interesse e desajustamentos sociais” (FAGUNDES, 1949, p. 18). É nesse contexto, então, que “o juiz se desdobra no completar e desenvolver, no restringir e atenuar, segundo critérios emergentes, as deficiências e arestas dos textos legais” (idem, idem, p. 24).

A lei necessita ser interpretada e aplicada pelos operadores do Direito para alcançar plenitude de significado. Guimarães (1999) completa ao ressaltar que, em casos de lacunas na lei, o juiz constitui norma para o caso concreto. “Desse modo, após certo número

---

<sup>14</sup> *Civil law*. Locução inglesa. Sistema jurídico latino (românico e germânico), ou, como alguns preferem, sistema continental europeu (DINIZ, 2008, v. 1, p. 666).

de decisões no mesmo sentido em casos materialmente idênticos para a caracterização da jurisprudência, teremos o surgimento do chamado Direito Jurisprudencial”<sup>15</sup> (GUIMARÃES, 1999, p. 16). Fagundes (1949, p. 19) acrescenta

não se arroga o juiz, nesses casos, funções legiferantes. O seu papel é supletivo e se há de inspirar discretamente no dever de fidelidade à lei escrita, na valiosa consideração do passado, com o qual não é possível perder o contato, e no reconhecimento de que há necessidades novas a enfrentar e satisfazer. [...] Um exame da jurisprudência calcada nos diversos ramos do direito, seja no direito de família, no das coisas, no das sucessões, no penal, no administrativo, na exegese da Constituição da República, como na regulação do comércio e do trabalho, deixará patente o valor da sua contribuição. Não é de muito tempo a precedência dos tribunais (Supremo Tribunal), tribunais do Distrito Federal e São Paulo ao legislador, no admitir o reconhecimento dos filhos de pais desquitados. O Cód. Civil, na sua literatura, o impedia, quando, considerando que o desquite não dissolve o vínculo matrimonial (art. 315, parág. único), declarara, ao mesmo tempo, a impossibilidade do reconhecimento dos filhos de pessoas impedidas nos termos do art. 183, n.º VI, isto é, casados. [...] Somente anos depois da adoção desse critério jurisprudencial, acudiu o legislador à reparação da grave injustiça, reclamada insistentemente pela consciência social da nação. O que era jurisprudência de alguns tribunais tornou-se lei para todos.

A jurisprudência, além de fonte do Direito, pode também ser concebida como informação jurídica, “já que a jurisprudência divulgada serve como vetor da transparência, da democratização e da fiscalização social” (PIMENTEL, 2013, p. 70). A jurisprudência constitui, desse modo, uma importante fonte subsidiária de informação, à medida que atualiza o entendimento da lei, a partir de uma interpretação atual em consonância com os anseios do seu tempo.

Segundo França (1980, p. 168-170), a jurisprudência apresenta cinco funções específicas: interpretar a lei; vivificar a lei; humanizar a lei; suplementar a lei; rejuvenescer a lei. Interpretar a lei é conferir significado à norma jurídica, já que, quase sempre, inexistem uniformidade de opiniões sobre ela. É evidente, desse modo, quando da aplicação da lei, a indispensável revisão do significado de cada um dos termos que a integram, sob pena de inadequada interpretação. Vivificar a lei indica a interpretação do Poder Judiciário dos preceitos jurídicos relacionados ao caso concreto. Por sua vez, humanizar a lei indica que a finalidade da norma jurídica não é ser dura, mas justa, alcançando o bem e a equidade. Desse modo, ao juiz cabe atender aos anseios sociais e às exigências do bem comum. Assim, a jurisprudência também exerce a função de suplementar a lei em face de possíveis lacunas. Já rejuvenescer a lei indica a análise humanizada e adaptada da norma pelo julgador, a partir de

---

<sup>15</sup> “De ese modo, después de cierto número de decisiones en el mismo sentido en casos materialmente idénticos para la caracterización de jurisprudencia, tenemos el surgimiento del llamado Derecho Jurisprudencial”. (Tradução própria).

certa realidade social, tendo em vista o bem comum. Para Barité (1999, p. 29), os documentos jurisprudenciais possuem a essência de registro das funções reparadoras e tutelares, sendo

reparadoras porque frente a um litígio entre particulares, partindo da base de que o interesse comum é consolidar um estado de paz social, a jurisprudência chega a uma conclusão que se crê fundada em razões de equidade e justiça. Tutelares porque está implícita em sua atuação a proteção dos institutos jurídicos que o ordenamento interno de um país determina (BARITÉ, 1999, p. 29)<sup>16</sup>.

Quanto à estrutura, Barité (1999) afirma que todo documento jurídico apresenta uma macroestrutura e uma microestrutura. A identificação de ambas não envolve somente uma questão formal para os bibliotecários; ao contrário, possui efeitos diretos em relação às estratégias selecionadas para classificar e indexar o seu conteúdo. Em face aos documentos jurisprudenciais “é possível considerar duas ordens macroestruturais: de um lado, a totalidade da experiência submetida à decisão dos juízes. De outro, a sentença, o fato ou a solução, considerados em si mesmos” (BARITÉ, 1999, p. 28). As microestruturas, segundo o autor, “correspondem a cada um dos elementos de uma sentença, os que são estudados em profundidade pela Diplomática<sup>17</sup>” (idem, idem). Nesse sentido, para fins de recuperação da informação, o texto jurisprudencial apresenta os elementos: ementa (espécie de resumo); tribunal; natureza do recurso (tipologia); número do processo; juiz relator (juiz principal da causa); fecho do julgamento e nome das partes (GUIMARÃES, 1999).

### 3.3.1 Processos de unificação da jurisprudência

Nesta subseção são apresentados alguns conceitos recorrentes no âmbito de discussões acerca da jurisprudência dos tribunais.

A jurisprudência, em sentido amplo, é um conjunto de decisões heterogêneas sobre a mesma matéria por tribunais de diferentes estados, poderá ser pacificada<sup>18</sup> – por meio de recurso especial e mediante provocação – pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) (art. 105, III, c, CF/88). No caso de divergência de julgamento entre turmas ou câmaras de um mesmo

<sup>16</sup> “Reparadoras porque frente a un litigio entre particulares, partiendo de la base de que el interés común es consolidar un estado de paz social, la jurisprudencia llega a una conclusión que se cree fundada en razones de equidad y justicia. Tutelares porque esta implícita en su actuación, la protección de los institutos jurídicos que el ordenamiento interno de un país determina”. (Tradução própria)

<sup>17</sup> Disciplina que tem como objeto o estudo da estrutura formal e da autenticidade dos documentos (DIPLOMÁTICA, 2005, p. 70).

<sup>18</sup> Significa produzir um entendimento uniforme a partir de decisões distintas sobre uma mesma matéria.

tribunal, as súmulas<sup>19</sup> também desempenham o papel de unificação jurisprudencial.

Nesse sentido, a uniformização da jurisprudência é fator de estabilidade das relações jurídicas e da segurança social, pois indica certa tendência de julgamento de um tribunal, evitando-se, desse modo, surpresas nas decisões. Assim, apresentam-se exemplos de súmulas de alguns tribunais:

- Vigia noturno tem direito a salário adicional (Supremo Tribunal Federal, Súmula n.º 402).

- Comprovada a inexistência de bancos oficiais em seu território, o Município poderá, mediante prévia licitação, movimentar seus recursos financeiros e aplicá-los em títulos e papéis públicos com lastro oficial, em instituição financeira privada, sendo-lhe vedada a contratação de cooperativa de crédito para esse fim (TCEMG, Súmula n.º 109).

- A circunstância de a relação de emprego ter sido reconhecida apenas em juízo não tem o condão de afastar a incidência da multa prevista no art. 477, § 8º, da CLT. A referida multa não será devida apenas quando, comprovadamente, o empregado der causa à mora no pagamento das verbas rescisórias (Tribunal Superior do Trabalho, Súmula n.º 462).

Outro instrumento de pacificação da jurisprudência é a súmula vinculante, criada em 2004, pela Emenda Constitucional n.º 45 e prevista no art.103-A da CF/88:

o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (art. 103-A, CF/88).

Do citado artigo, depreende-se que a figura da súmula vinculante, como o nome sugere, vincula as decisões de outros órgãos do Poder Judiciário e também da administração pública direta e indireta em todas as esferas de governo. As condições para criação da súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal (STF) são: após reiteradas decisões (idênticas); sobre normas acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários, ou entre estes e a Administração; desde que essa situação acarrete grave insegurança jurídica e cause multiplicação de processos idênticos sobre a mesma matéria. O objetivo e alcance da súmula são os atos normativos em geral, e não apenas a lei ou a Constituição (TAVARES, 2006).

---

<sup>19</sup> São enunciados jurisprudenciais de caráter normativo e prescritivo produzidos pelos tribunais a partir de um estudo aprofundado de suas decisões, especialmente quando essas decisões são contraditórias ou reiteradas – neste último caso, acarretando a multiplicação de processos idênticos sobre a mesma matéria – e necessitam de uma interpretação uniforme.

Segundo Silva (2016, p. 113), em função da formulação canônica dos enunciados das súmulas vinculantes, que são “redigidos de forma semelhante às leis positivadas, há uma tendência para igualar a força vinculante da súmula vinculante à da lei”. Desse modo, nesses enunciados, há a indeterminação do conteúdo a ser generalizado pelos precedentes sumulados, argumenta o autor. Apresentam-se, também, a seguir, alguns exemplos de súmulas vinculantes:

1. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (Súmula vinculante n.º 13).

A Súmula Vinculante n.º 13 objetiva moralizar o serviço público quanto à indicação de parentes para ocupar cargos públicos. Esse tipo de nomeação é uma prática reprovável, porque se sabe que, de acordo com o art. 37, inciso II da CF/1988, os cargos públicos efetivos devem ser preenchidos em função do mérito obtido pela via do concurso público.

2. O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. (Súmula vinculante n.º 41)

A Súmula Vinculante n.º 41 determina que a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível, não podendo ser vinculado a determinado contribuinte. O serviço de iluminação pública, nesse sentido, só pode ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais, conforme orientação do STF.

A literatura jurídica apresenta críticas ao instituto da súmula vinculante. Uma delas refere-se à impossibilidade de que se possa condensar a essência das normas em proposições simples, ignorando a realidade social. Outro argumento é o cerceamento da independência da magistratura, embora o juiz possa avaliar a conveniência ou não da aplicação do instituto no caso concreto.

Outro mecanismo de pacificação da jurisprudência refere-se aos *recursos repetitivos*, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cuja missão constitucional é a promoção da uniformização interpretativa da lei federal. O art. 1.036 do Código de Processo

Civil-CPC/2015 dispõe que, quando houver multiplicidade de recursos especiais com fundamento em idêntica controvérsia, a análise do mérito recursal pode ocorrer por amostragem, mediante a seleção de recursos que representem, de maneira adequada, a controvérsia. O recurso repetitivo, portanto, é aquele que representa um grupo de recursos especiais que tenham teses idênticas, ou seja, que possuam fundamento em idêntica questão de Direito. Segundo a legislação processual, cabe ao presidente ou vice-presidente do tribunal de origem selecionar dois ou mais recursos que melhor representem a questão de Direito repetitiva e encaminhá-los ao STJ para afetação, devendo os demais recursos sobre a mesma matéria ter a tramitação suspensa. Após o julgamento e publicação da decisão colegiada sobre o tema repetitivo pelo STJ, a mesma solução será aplicada aos demais processos que estiverem suspensos na origem. Essa sistemática tem como objetivo concretizar os princípios da celeridade na tramitação de processos, da isonomia de tratamento às partes processuais e da segurança jurídica (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2017).

No âmbito dos tribunais de justiça estaduais, foi criado, em 2015, no art. 976 do Novo Código de Processo Civil, o instituto intitulado *incidente de resolução de demandas repetitivas*, cujo principal objetivo é conferir maior celeridade ao andamento processual, por meio da aplicação de um padrão decisório. Trata-se de uma técnica que estabelece o julgamento das questões comuns em demandas repetitivas para os juízes de segundo grau, originando uma espécie de procedimento-modelo. Nesse sentido, o incidente de resolução de demandas repetitivas traz como escopo uniformizar entendimentos e possibilitar a agilidade no julgamento dos processos, uma vez estabelecido o processo-modelo pelo segundo grau, mas, tendo em vista, também, as particularidades do caso concreto (SALES, 2015).

A compreensão da função e da importância da jurisprudência é relevante tanto para os operadores do Direito quanto para os profissionais da informação que lidam com esse tipo de documento. No âmbito dos tribunais, uma das formas documentais básicas pelas quais a jurisprudência se revela são os acórdãos, que são abordados na subseção seguinte.

### **3.4 Os acórdãos**

Segundo o Novo Código de Processo Civil de 2015 (NCPC), “recebe a denominação de acórdão o julgamento proferido pelos tribunais”. Segundo Guimarães (2004), dois elementos são depreendidos dessa definição: a natureza (julgamento) e sua fonte geradora (tribunais). A fonte geradora dos acórdãos são os tribunais, que se manifestam em

matéria recursal, apreciando pedidos oriundos de uma instância inferior, ou em competência originária, como no caso dos tribunais de contas, cujos processos originam-se e são concluídos no interior de cada tribunal, sem possibilidade de recursos para outros tribunais de contas.

Na condição específica de documento, o acórdão se enquadra no âmbito dos atos administrativos (ou deliberativo-normativos), ou seja, aqueles oriundos de deliberações de órgãos da administração pública (geralmente colegiados, que trazem regras e normas de cumprimento (GUIMARÃES, 2004, p. 36).

Para Dias (1947, p. 227),

Acórdão é o nome, na instância superior, da decisão que, em primeira instância, se chama sentença, de *sententia*, opinião. Ambos são expressão do julgamento [...]. Como sentença que é, o acórdão deve seguir todas as normas estabelecidas na lei para a elaboração das sentenças. Conterá o nome das partes, a exposição dos fatos e do direito aplicável, o resultado dela ou fundamentação, e, finalmente, a parte dispositiva ou decisão propriamente dita. A motivação do acórdão é, naturalmente, sua parte mais importante [...].

E Tucci (1997, p. 169) defende as duas ocasiões em que se produz o acórdão.

Denomina-se *acórdão* o ato decisório, pronunciado por órgão colegiado de segundo ou superior grau, tanto nas causas de sua competência originária como naquelas de que deva conhecer, em virtude de manifestação recursal, na forma prevista nas leis processuais e de organização judiciária.

O acórdão apresenta elementos descritivos e temáticos. Os primeiros refletem dados, como o nome do tribunal, turma ou câmara responsável pelo julgamento, relator, partes interessadas, natureza processual e número do processo. Já os elementos temáticos decorrem da estrutura previamente definida pela lei: relatório, fundamento e dispositivo, a seguir abordados. Segundo Guimarães (2004, p. 37), no acórdão “se identifica um silogismo cuja premissa maior reside na norma jurídica aplicável (direito discutido), a premissa menor na situação fática abordada na ação e a conclusão na decisão (a aplicação do direito ao fato).

Sendo assim, os elementos essenciais da sentença estão previstos no art. 489 do NCPC de 2015. Sentença que é, numa instância superior, o acórdão obedece a essa mesma estrutura. O art. 489 estabelece:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença: I - o **relatório**, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II - os **fundamentos**, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III - o **dispositivo**, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

O *Relatório* é a parte inicial da sentença e consiste em uma apresentação histórica do processo (narrativa ou descritiva), por meio do mapeamento da questão jurídica e dos fatos concernentes ao processo. Argumenta Câmara (2011, p. 430): o *Relatório* é “parte da sentença em que o juiz exporá, de forma resumida, todo o histórico do processo, desde a propositura da ação até aquele momento em que a sentença está sendo proferida”. O artigo 489 do Novo Código de Processo Civil destaca que o relatório conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo.

Segundo Guimarães (2004, p. 40),

elemento essencial da sentença ou acórdão em termos de forma (sem o qual a sentença seria mero despacho) e de conteúdo (exigência lógica da sentença, por revelar os fatos e o direito sobre os quais as partes esperam a manifestação do Poder Judiciário), o relatório alicerça a decisão, dando-lhe subsídios fáticos e jurídicos.

Por outro lado, a *Fundamentação*<sup>20</sup>, também chamada de *Motivação*, constitui princípio geral do Direito processual, determinado no art. 93, IX da CF/88. E, no NCPC, está prevista no art. 489, inciso II. É a parte do acórdão em que os juristas analisam as questões fáticas e jurídicas apresentadas, a partir do ordenamento jurídico vigente. A *Fundamentação* caracteriza-se por ser basicamente argumentativa e analítica, a partir de referências a outras fontes jurisprudenciais, legislativas e doutrinárias. Para Câmara (2011, p. 431), a fundamentação “é a parte da sentença em que o juiz apresentará suas razões de decidir, os motivos que o levaram a proferir decisão do teor da que está sendo prolatada”. Na fundamentação, o juiz apresenta os fatores que contribuíram para a formação de seu convencimento. É uma exigência do Estado Democrático de Direito como uma forma de controle da atuação do juiz ou outra autoridade incumbida da decisão.

De natureza eminentemente argumentativa, a *Motivação* não apenas exterioriza as razões que nortearam o convencimento do juiz para atingir determinada conclusão, como também revela a concatenação lógica de seus argumentos (motivos), visando a convencer, dentre outros, o leitor do texto (GUIMARÃES, 2004, p. 41).

Para Guimarães (2004) e Câmara (2011), na *Fundamentação*, o magistrado, em um primeiro momento, examina as questões de fato e de direito apresentadas no *Relatório* para, a partir disso, estabelecer os fundamentos, de fato e de direito, que fundamentarão sua

---

<sup>20</sup> Sobre o uso das palavras *motivação* e *fundamentação*, é importante destacar que a primeira está presente na doutrina sedimentada, que é fortemente influenciada pelo Código de Processo Civil de 1973. Neste trabalho, para fins de uniformização terminológica, é adotado o termo *fundamentação*, consonante com o Novo Código de Processo Civil, de 2015.

decisão.

Dessa forma, observa-se, na Motivação, o desenvolvimento de um silogismo similar àquele encerrado pela sentença. Se neste tem-se o fato como premissa menor, naquela tem-se fundamentos de fato; e para o direito pretendido (premissa maior da sentença), têm-se os fundamentos de direito da Motivação (GUIMARÃES, 2004, p. 44).

Por fim, o Dispositivo, também denominado acórdão *stricto sensu*, apresenta a solução/posicionamento do órgão colegiado sobre as questões apresentadas nos autos; a conclusão do silogismo até então desenvolvido no Relatório e na Motivação (GUIMARÃES, 2004). Inicia-se por locuções como *Ante o exposto, acordam...; Pelo que acordam... Fundamentos pelos quais acordam...* O Dispositivo pode, também, apresentar questões preliminares referentes à admissibilidade do recurso. O art. 489, III, do NCPC destaca que o *Dispositivo* é o requisito essencial da sentença na qual o juiz *resolverá* as questões principais que as partes lhe submeterem (grifo nosso), sendo a parte mais representativa do acórdão. Câmara (2011, p. 433) assim destaca que:

dispositivo, [é] a parte da sentença que tem conteúdo decisório. É no dispositivo que o juiz irá apresentar sua conclusão, dizendo se põe termo ao seu ofício de julgar resolvendo ou não o mérito da causa, declarando o autor ‘carecedor de ação’, decretando o despejo, anulando o contrato, condenando o réu a pagar a quantia exigida, julgando improcedente o pedido do autor, ou qualquer outro resultado possível.

A ausência dos elementos essenciais da sentença implica vício na decisão. Defende Câmara (2011, p. 433): “a falta de relatório ou de motivação importa nulidade absoluta da sentença, de acordo com a doutrina unânime. A falta de dispositivo implica inexistência jurídica da sentença – o ato não tem decisão”.

O NCPC também define, no §1.º do art. 943, que “todo acórdão conterá ementa”. A ementa é um resumo, uma apresentação condensada de todo o conteúdo do acórdão, sendo usada como fonte de pesquisa e recuperação da informação jurisprudencial.

A partir desses elementos essenciais da sentença, apresenta-se, a seguir, a estrutura de informações para os acórdãos produzidos pela atividade do controle externo, conforme Barbosa Netto e Cunha (2015, p. 25-26):

**Ementa:** síntese das teses relacionadas à deliberação do Tribunal no caso vertente; **Acórdão (Dispositivo):** onde o Colegiado apresenta sua conclusão e decide se acolhe ou rejeita o pedido formulado pelo autor, confirmando o provimento do juiz de primeiro grau ou, no caso de ações originárias, oferecendo o provimento adequado de acordo com o tipo de ação; **Relatório:** basicamente, o registro das questões fáticas relevantes para o julgamento, imprescindíveis à apreciação da lide,

incluindo questões carreadas ao processo pelas partes, expressas no pedido do autor e nas respostas do réu, ou por testemunhas e as provas juntadas; **Voto (Fundamentação)**: onde são apresentadas as razões pelas quais o julgador acolhe ou rejeita o pedido formulado pelo autor, analisando as questões de fato e de direito levantadas.

Nos tribunais de contas não há uma norma geral que defina o padrão para a elaboração dos acórdãos, a exemplo do Código de Processo Civil adotado no Poder Judiciário. Entretanto, a partir de estudo dos autores Barbosa Netto e Cunha (2015, p. 29), vislumbra-se um núcleo comum para a estrutura dos acórdãos, seja do Poder Judiciário, seja dos tribunais de contas, como a seguir descrito.

- *Relatório ou Introdução*: parte descritiva dos fatos e dos direitos sobre os quais versam os autos, com exposição de eventuais pedidos a serem apreciados.

- *Voto* (incluindo *Fundamentação* + *Dispositivo do Voto*): peça na qual o relator examina as razões de fato e de direito trazidas ao processo, posicionando-se sobre cada uma delas e sobre pedidos liminares ou de mérito, consignando, por fim, sua proposta para apreciação pelo colegiado.

- *Acórdão ou Decisão*: contém a parte que consubstancia a deliberação do colegiado sobre as questões vertidas no processo, com indicação do provimento adequado para o tipo processual: julgar regular, regular com ressalvas ou irregular as contas de administrador público, aplicar multa a responsável, etc. (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015, p. 29).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), em especial, as partes essenciais das deliberações (decisões) estão estabelecidas e definidas no art. 201 do Regimento Interno, a saber: I – o *relatório*, que contém as informações e conclusões técnicas, os pareceres da auditoria e do Ministério Público junto ao Tribunal, quando for o caso, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II – a *fundamentação* em que o relator analisa as questões de fato e de direito; III – o *dispositivo* em que o Relator resolve sobre o mérito.

A partir dessas deliberações, constrói-se, dentre outros produtos, o acórdão, que, conforme o art. 203 do Regimento Interno, deverá ser precedido de uma ementa e conterà, além do fundamento da decisão, os seguintes elementos: I – o número do processo e o nome de todos os responsáveis, interessados e de seus procuradores; II – a indicação do Colegiado que proferiu a decisão; III – a parte dispositiva da decisão; IV – a proposta de voto ou o voto vencedor e, no todo ou em parte, os vencidos, bem como o voto de desempate, quando houver; V – o registro dos impedimentos e das suspeições; VI – a proclamação do resultado por unanimidade ou por maioria de votos; VII – a data da sessão em que foi concluída a deliberação (art. 203, Resolução n.º 12/2008).

A partir de tais apontamentos, ilustra-se a estrutura do acórdão, nos Quadros 1 e 2, apresentando dois exemplos, um do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) – representando o acórdão do Poder Judiciário – e outro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) – representando o acórdão produzido pelo controle externo. A coluna da direita apresenta os elementos essenciais da sentença; e a coluna da esquerda, os excertos correspondentes no texto do acórdão.

### Quadro 1 – Estrutura do acórdão no TJMG

#### Agravo de Instrumento-CV N.º 1.0338.15.007863-6/001

<p>Número do 1.0338.15.007863-6/001          Relator: Des.(a) Paulo Albino          Relator do Acórdão: Des.(a) Paulo Albino          Data do Julgamento: 19/05/2016          Data da Publicação: 03/06/2016</p>	<p><b>Dados descritivos do processo:          número, relator, data do          julgamento, data da          publicação</b></p>
<p>EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – DIREITO DE FAMÍLIA – GUARDA COMPARTILHADA – EXONERAÇÃO DE ALIMENTOS – TUTELA ANTECIPADA – AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE OS MENORES ESTEJAM NA COMPANHIA DO ALIMENTANTE – IMPOSSIBILIDADE – INDEFERIMENTO.</p> <p>- Embora o artigo 1.583 do Código Civil estabeleça a possibilidade da guarda unilateral ou compartilhada, esta constitui a regra no ordenamento jurídico brasileiro, admitindo-se, apenas excepcionalmente, a guarda unilateral, que deve ser concedida a quem dispuser das melhores condições de cuidar da criança.</p> <p>- Os alimentos são fixados em atendimento aos vetores que compõem o binômio possibilidade-necessidade, conforme preceitua o artigo 1.694, §1.º, do Código Civil. No entanto, sobrevindo mudança na situação financeira do devedor ou do credor dos alimentos, poderá a parte interessada reclamar ao juiz a fixação, a exoneração, a redução ou a majoração do encargo, consoante o disposto no artigo 1.699, do Código Civil.</p> <p>- Ausente dos autos prova de que os menores estejam na companhia do pai por tempo maior do que aquele determinado no acordo homologado em juízo, além de não demonstrada a incapacidade financeira do alimentante em continuar cumprindo o que restou entabulado, não há como deferir a tutela antecipada requerida, a fim de modificar o regime de guarda unilateral estabelecido em favor da mãe ou mesmo reduzir o valor da prestação alimentícia a cargo do genitor.</p>	
<p><b>A C Ó R D Ã O</b>          Vistos etc., acorda, em Turma, a 8.ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO. DES. PAULO BALBINO RELATOR          DES. PAULO BALBINO (RELATOR)</p>	<p><b>Ementa – síntese da tese jurídica</b></p> <p><b>Acórdão (Dispositivo)</b></p>

---

(Continua)

Versa o presente feito sobre um agravo de instrumento interposto por R. S. contra a decisão proferida pelo MM. Juiz de Direito da Vara de Família e Sucessões da Comarca de Itaúna, Dr. Alex Matoso Silva, que, nos autos da ação de guarda compartilhada e de exoneração de alimentos ajuizada pelo agravante em face de D. R. L. S., indeferiu o pedido de tutela antecipada, para conceder-lhe a guarda compartilhada e a redução da pensão alimentícia no importe equivalente a 90% (noventa por cento) do valor antes estabelecido (f. 43/44-TJ). Aduz que embora a guarda tenha sido estabelecida em favor da mãe dos menores, com o direito de visita em finais de semana alternados, na realidade, vem exercendo a guarda de forma conjunta e compartilhada, uma vez que, além de arcar com as despesas médicas e com o vestuário dos filhos, os mesmos têm permanecido em sua companhia três finais por mês, bem como durante parte da semana, pelo que mantém em sua residência um quarto montado para os mesmos. Afirma que além da pensão estabelecida no acordo 2 Tribunal de Justiça de Minas Gerais homologado por sentença no montante equivalente a 30% (trinta por cento) de seu salário, vem arcando com uma pensão alimentícia in natura, que consiste nas despesas diárias com os menores, enquanto os mesmos permanecem em sua companhia em metade dos dias da semana, assim como em três finais de semana por mês. Sustenta que está ficando sobrecarregado com a situação, que vem causando o enriquecimento sem causa da genitora dos menores, porquanto impositiva a reforma da decisão agravada, com o estabelecimento da guarda compartilhada, de modo que os filhos permanecessem metade do mês na companhia paterna e, na outra, sob a companhia materna. Assim sendo, requer a concessão do efeito ativo ao recurso e, ao final, o provimento do presente agravo, com a reforma da decisão combatida. Pela decisão de f. 53/54-TJ, foi indeferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal. Dispensada a intimação da agravada para apresentar sua resposta ao recurso, porque não constituída a relação processual na origem. Às f. 59-TJ, informa a MMª. Juíza de Direito em substituição o cumprimento do disposto no artigo 526, do Código de Processo Civil, assim como a manutenção da decisão agravada. No parecer de f. 62/63-TJ, a Procuradoria-Geral de Justiça, na pessoa do Dr. Bertoldo de Oliveira Filho, verificando a ausência de prova capaz de sustentar o pedido de tutela antecipada, opina pelo desprovimento do recurso.

---

**Relatório**

---

Relatado, DECIDO.

Após detida análise dos argumentos constantes da inicial da ação (f. 09/14-TJ), assim como dos documentos acostados ao presente agravo (f. 17/42-TJ), não há como acolher a pretensão do agravante.

Conforme se infere do acordo homologado nos autos da ação de divórcio consensual (f. 17/24-TJ), restou estabelecido que à mãe caberia a guarda e responsabilidade sobre os filhos, que com ela já se encontravam desde a separação de fato do casal, podendo o pai ficar com os menores nos dias de folga no trabalho, assim como nos finais de semana alternados, atribuindo-se ao varão o ônus de arcar com o pagamento do importe equivalente a 30% (trinta por cento) do salário percebido, reajustado na mesma proporção, em favor dos filhos a título de pensão alimentícia.

Neste contexto, embora razoáveis os argumentos constantes da inicial da ação, os documentos juntados aos autos não constituem prova inequívoca do alegado nem mesmo são suficientes para elidir o que restou estabelecido no acordo celebrado entre as partes neste momento.

Anota-se, inicialmente, que, em atenção aos princípios da absoluta prioridade e da proteção integral à criança e ao adolescente estabelecidos no artigo 227, da Constituição da República, tratando-se de discussão relativa ao menor, aí compreendida a modificação da guarda, o magistrado deve ater-se ao melhor interesse da criança e do adolescente.

Aponta-se, neste contexto, que embora o artigo 1.583, do Código Civil, estabeleça a possibilidade de guarda unilateral ou compartilhada, esta constitui a regra no ordenamento jurídico brasileiro, admitindo-se, apenas excepcionalmente, a guarda unilateral, que deve ser concedida a quem tiver as melhores condições de cuidar da criança.

**Voto (Fundamentação)  
Parte na qual o relator  
examina as razões de fato e de  
direito trazidas ao processo**

Sobre o tema, leciona MARIA BERENICE DIAS:

"Com relação à guarda dos filhos, nenhum dos genitores tem preferência (CC 1.583 e 1.584). A recomendação legal é pela guarda compartilhada, atribuindo-se de modo igualitário a ambos, que têm similitude de deveres e direitos. A guarda unilateral só cabe quando não for possível o partilhamento e é conferida de forma indistinta a quem revelar melhores condições para exercê-la: ou ao pai ou à mãe." (Manual de direito das famílias. 9.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 68)

[...]

O cupom fiscal com despesas de supermercado (29-TJ), por sua vez, também não é capaz de demonstrar que os produtos ou itens ali constantes foram adquiridos apenas em virtude do fato de os menores estarem em companhia do pai, porém por tempo maior do que aquele estabelecido no acordo homologado em juízo, capaz de justificar o deferimento do pedido de tutela antecipada na forma requerida. [...] Os alimentos são fixados em atendimento aos vetores que compõem o binômio possibilidade-necessidade, conforme preceitua o artigo 1.694, §1.º, do Código Civil.

Sobre a regra para fixação dos alimentos, leciona MARIA BERENICE DIAS: [...] Logo, não demonstrado nos autos que os menores se encontram efetivamente por tempo maior na companhia do agravante, além da impossibilidade do mesmo em continuar arcando com o pagamento dos alimentos no percentual estabelecido no acordo homologado na ação de divórcio consensual, o presente recurso não merece prosperar. [...]

---

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao presente recurso.

**Decisão**

---

## Quadro 2 – Estrutura do acórdão no TCEMG

## Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal N.º 849782

<p>Processo n: 849782          Natureza: Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal          Exercício/Referência: 2010          Órgão/Entidade: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Carbonita          Responsável: José Alves Vieira, Dirigente do Instituto          Procurador: não há          Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello          Relator: Conselheiro José Alves Viana</p>	<p><b>Dados descritivos do processo: número, natureza, exercício (por tratar-se de uma prestação de contas), órgão/entidade que presta as contas, responsável pela prestação de contas, representante do Ministério Público de Contas, relator</b></p>
<p><b>EMENTA:</b> PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS – REGULARIDADE COM RESSALVA – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.          Julgam-se regulares, com ressalva, as contas, com fulcro no art. 48, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, com recomendações. Determina-se o arquivamento dos autos.</p>	<p><b>Ementa – síntese da tese jurídica</b></p>
<p>Tratam os autos da Prestação de Contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Carbonita relativa ao exercício de 2010.          À vista das falhas apontadas pelo órgão técnico, em seu estudo inicial de fls. 28 a 35, foi determinada abertura de vista ao responsável legal à época, para que se manifestasse (fl. 38).          O Sr. José Alves Vieira, Dirigente à época, apresentou justificativas e documentos às fls. 49 a 54, submetidos ao reexame técnico às fls. 56 a 82.          O Ministério Público de Contas opinou “pelo julgamento das contas como irregulares”, às fls. 84 a 91.          É, em síntese, o relatório.</p>	<p><b>Relatório</b></p>
<p>Em consonância com as diretrizes fixadas pelo Tribunal por meio da Instrução Normativa n.º 09/2008, fundamentadas na Lei Federal n.º 4.320/64, para fins de julgamento das contas em epígrafe, destaco que, da análise dos autos, restaram apuradas as seguintes impropriedades:  <b>1 – Abertura de Créditos Suplementares, no valor de R\$196.620,39, sem a devida cobertura legal</b>, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n.º 4.320/64 (fl. 30). [...]  <b>2 – As disponibilidades financeiras não foram depositadas somente em instituições oficiais</b>, em desacordo com o art. 164, §3.º, da CF/88 c/c o art. 43 da Lei Complementar n.º 101/2000 (fl. 31). [...]  <b>3 – Esclarecimento acerca do valor de R\$54.612,35</b> registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante da Prefeitura Municipal relativo à contribuição devida ao Instituto, apesar de não constar dos respectivos Anexos, tanto da Prefeitura, quanto da Entidade (fl. 33). [...]  <b>4 – Divergência entre os valores referentes à Política de Investimento</b> informados pela Entidade no Anexo IV e os apropriados nos Balanços Financeiro e Patrimonial (fl. 33). [...]  <b>5 – Apresentação incompleta da avaliação atuarial</b>, caracterizando inobservância ao disposto no art. 1.º, §3.º, da INTC n.º 09/2008 (fl. 34). [...]  <b>6 – Relatório do Controle Interno em desacordo com a INTC 09/2008</b>, art. 10, § 3.º (fl. 34). [...]  <b>7 – Não apresentação do Parecer sobre as Contas Anuais emitido pelo Conselho Fiscal</b> (fl. 34). [...]</p>	<p><b>Voto (Fundamentação)</b></p>

(Continua)

---

Diante do exposto, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 48, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **julgo regulares, com ressalva, as contas** relativas ao exercício de 2010, prestadas pelo Sr. José Alves Vieira, Dirigente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Carbonita, com as recomendações constantes do meu voto. Registro que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude da denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias. Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos.

---

**Conclusão/Decisão**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n.º **849782**, referentes à Prestação de Contas Municipal do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Carbonita, do exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de José Alves Vieira, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **em julgar regulares com ressalva, as contas**, com fundamento no art. 48, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, com as recomendações constantes da fundamentação. Registre-se que a manifestação desta Corte, nestes autos, não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias. Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

---

**Acórdão (Dispositivo)**

Fonte: MINAS GERAIS, Tribunal de Contas. TCJuris (2017)

Pela apresentação e comparação da estrutura dos dois acórdãos, observa-se uma semelhança entre elas. As partes do acórdão são praticamente as mesmas, à exceção da mudança da disposição do *Acórdão/Dispositivo*, que, no TJMG, aparece após a Ementa e, no TCEMG, estrutura-se ao final do documento. Outra peculiaridade do acórdão do TCEMG é a *Decisão* do relator, que é denominada *Conclusão*.

Essa uniformidade na estruturação do acórdão facilita a identificação dos elementos-chave para o processo de indexação da informação jurisprudencial nas bases de dados, ao esclarecer o tipo de informação que pode ser localizado em cada parte do documento. Desse modo, o conhecimento da estrutura do documento é um pressuposto para a representação temática da informação.

Essa uniformidade na estrutura do documento também foi verificada em uma pesquisa comparativa das decisões disponíveis nos *sites* dos Tribunais de Contas da União, do Brasil, da *Cour des comptes*, francesa, da *Corte Dei Conti*, italiana e da portuguesa, feita pela autora desta pesquisa. A função do acórdão, enquanto forma documental para a divulgação das decisões do órgão julgador, também é a mesma nos países cujos órgãos de controle são classificados como *tribunais de contas*, a exemplo de França, Portugal, Espanha, Brasil e

Itália. Já nos países que adotam a vertente de fiscalização das *auditorias gerais*<sup>21</sup>, a exemplo dos Estados Unidos e da Austrália, as decisões e/ou resultados das auditorias são divulgados por meio de relatórios que não possuem as mesmas características e estrutura do acórdão tradicional.

No Quadro 3, a seguir, apresenta-se um comparativo entre a estrutura dos acórdãos do TJMG (pertencente ao Poder Judiciário) e do TCEMG (controle externo).

Quadro 3 – Síntese da estrutura dos acórdãos do TJMG e do TCEMG

TJMG	Tipo de informação	TCEMG	Tipo de informação
<b>Dados descritivos</b>	Número do processo, relator, data do julgamento, data da publicação	<b>Dados descritivos</b>	Número, natureza, exercício (por tratar-se de uma prestação de contas), órgão/entidade que presta as contas, responsável pela prestação de contas, representante do Ministério Público de Contas, relator
<b>Ementa</b>	Resumo da(s) tese(s) jurídica(s) Sintetiza o resumo da decisão do colegiado (Negar provimento ao recurso, no caso concreto sob análise)	<b>Ementa</b>	Síntese da tese jurídica
<b>Acórdão (Dispositivo)</b>		<b>Relatório</b>	Registro das questões fáticas e de direito relevantes
<b>Relatório</b>	Registro das questões fáticas e de direito relevantes	<b>Voto</b>	Parte do acórdão em que são apontadas e analisadas as irregularidades verificadas referentes à gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da Entidade no exercício como um todo
<b>Voto (Fundamentação)</b>	São apresentadas as razões pelas quais o julgador aceita ou não o pedido formulado pelo autor, bem como analisa as questões de fato e de direito postas.	<b>Conclusão</b>	Aponta a conclusão do relator: “Julgar as contas regulares, com ressalva”
<b>Decisão</b>	Aponta a conclusão final do relator: “Negar provimento ao recurso”.	<b>Acórdão (Dispositivo)</b>	Sintetiza o resumo da decisão do colegiado (Julgar as contas regulares, com ressalva).

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Pela análise do Quadro 3, observa-se que, embora haja uma pequena variação na ordem do acórdão (dispositivo) e do relatório, existe uma uniformidade entre as estruturas dos documentos nos dois contextos, o que contribui para o estabelecimento de padrões para a análise de assunto dos acórdãos.

<sup>21</sup> A discussão sobre a diferença entre tribunais de contas e auditorias gerais encontra-se na subseção 3.6.

É ainda importante destacar as peculiaridades dos acórdãos produzidos pelos órgãos de controle, em relação aos tribunais judiciais, porque essas diferenças impactam na representação temática do documento. Desse modo, nos tribunais de contas, os processos, que geram os acórdãos, não objetivam identificar uma ação específica (caso dos tribunais judiciais), única, com agente e paciente, com particularidades do caso concreto, mas o fato, a situação ou o contexto genérico e generalizável, passível de se repetir em outros casos (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015).

Por sua vez, no contexto dos tribunais judiciais, segundo posicionamento doutrinário de Barbosa Netto e Cunha (2015), o chamado contexto fático (fato), que origina o processo, é todo fato material ou situação fática capaz de produzir efeitos jurídicos, provocando, portanto, o nascimento, a modificação ou a extinção de direitos. Há que se falar, portanto, em uma causa concreta sobre a qual o juiz atua e decide. Sob esse ponto de vista, os autores defendem:

No âmbito das Cortes de Contas, cuja atuação não se circunscreve à órbita eminentemente jurídica, o fato que interessa é aquele que tem direta ligação com o entendimento exarado pelo Tribunal em sua decisão. Não se trata de qualquer fato, situação ou contexto, mas daquele que possui relevância para a formulação de uma tese (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015, p. 44).

Desse modo, é importante que o indexador atuante na organização da informação jurídica no âmbito dos tribunais de contas tenha clareza quanto a essa distinção, a qual impacta na organização temática do documento. Assim, de acordo com esses apontamentos, salienta-se que as decisões dos tribunais de contas referem-se aos processos de controle e fiscalização dos recursos públicos, e a indexação deverá indicar e refletir essas características.

Uma vez que interessa a esse estudo os acórdãos no âmbito dos tribunais de contas, em especial, do TCEMG, considera-se importante, nas próximas subseções, caracterizar o exercício da jurisdição por essas instituições, no que tange à fiscalização e ao controle externo da administração pública. No exercício dessa competência constitucional, situa-se a emissão de decisões sobre os casos analisados, os regimes de contas públicas, incluindo as modalidades para a prestação de contas nos tribunais, e os diferentes tipos de documentos, a partir da identificação das naturezas processuais.

### 3.5 Jurisdição de contas

O termo *jurisdição*, etimologicamente *jus dicere* ou *juris dictio*, significa dizer o direito, dizer qual regra jurídica é aplicável à questão jurídica.

Quem pode *dizer* o direito? O poder da *juris dictio* só pode, num Estado Democrático, ser definido pelo próprio direito. Essa é a regra que deve definir quem pode, como pode e quando pode dizer o direito. É indispensável norma definindo, implícita ou explicitamente, a função (FERNANDES, 2012b, p. 142).

Na doutrina de Fernandes (2012b, p. 266), a jurisdição se refere ao “poder de um órgão estatal de dizer o direito com caráter definitivo”. E a competência é uma consequência da jurisdição, revela-se como “a divisão da jurisdição [estabelecida pela lei] pelos diversos órgãos do aparelho do Estado” (FERNANDES, 2012b, p. 266). Nessa perspectiva, é de especial interesse para este estudo e também uma discussão recorrente na literatura jurídica sobre o controle externo determinar se os tribunais de contas exercem ou não jurisdição.

O conceito de jurisdição relaciona-se ao termo *coisa julgada*, instituto do direito processual que se refere à imutabilidade do pronunciamento estatal, frente a um fato submetido à sua apreciação. A coisa julgada proporciona estabilidade às relações jurídicas, no sentido de que as sentenças definitivas, nas quais ocorreu a superação das impugnações, não possam ser modificadas. O exercício da jurisdição é, tipicamente, uma atividade do poder judiciário, mas não se limita a ele. A esse propósito, é importante destacar que a doutrina jurídica divide as funções estatais em três: legislativa, executiva e jurisdicional. Defende Pítsica (2016, p. 12) que essa divisão

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

Isso significa que cada uma dessas instâncias possui funções típicas, mas não exclusivas. Assim, o Poder Judiciário também exerce funções executivas e legislativas, quando promove concursos para preenchimento dos cargos públicos das suas carreiras e elabora os regimentos internos dos tribunais, por exemplo. Da mesma forma, o Poder Legislativo exerce função executiva quando realiza licitação para aquisição de periódicos e função jurisdicional quando julgou, em 2016, a ex-presidente da república Dilma Roussef no processo de *impeachment*. Igualmente, o Poder Executivo exerce função legislativa quando edita medidas provisórias, com força de lei, e função jurisdicional quando comuta penas e

concede indulto (art. 84. XII, CF/88). Observa-se, dessa forma, que não há monopólio no exercício de determinada função por determinado poder. Fernandes (2012b, p. 161) acrescenta que

A teoria da separação das funções do Estado continua a ter sua utilidade, não mais como dogma absoluto, mas como limitação a cada um dos poderes ao arcabouço constitucional.

Nesse sentido, a doutrina jurídica situa uma discussão sobre a possibilidade de os Tribunais de Contas e o Ministério Público constituírem um quarto poder, o chamado Poder Moderador. A par dessa discussão, e sem o objetivo de esgotar o tema, o que interessa para este trabalho é destacar a configuração dos tribunais de contas como uma instituição independente, com função jurisdicional, desvinculada da estrutura dos outros poderes, com autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria, e sem subordinação a nenhum dos outros poderes. Foi um cuidado importante do constituinte que observou a necessidade de um órgão fiscalizador não poder se subordinar a outro, sob pena de prejudicar o bom exercício de suas funções (FERNANDES, 2012b).

No Brasil, existe uma vinculação, não subordinação, dos tribunais de contas ao Poder Legislativo, do qual os tribunais de contas são órgãos auxiliares quanto ao exercício do controle externo, no sentido de possuir um corpo técnico especialmente preparado para o controle das receitas e despesas públicas.

Tendo em vista os esclarecimentos sobre as funções típicas dos poderes, retoma-se a discussão doutrinária sobre o exercício da jurisdição pelos tribunais de contas.

O renomado jurista Pontes de Miranda pertence à linha majoritária do Direito que advoga a competência jurisdicional dos tribunais de contas, entre outros, em seus comentários à Constituição de 1967. Na seção VII, que trata especificamente da fiscalização financeira e orçamentária, o autor defende que, desde 1934, a função de julgar as contas estava explícita no texto constitucional.

Não havíamos de interpretar que o tribunal de contas julgasse [as contas], e outro juiz rejugasse depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o tribunal de contas julgava, ou não julgava. O artigo 114 da Constituição de 1937 também dizia, insofismavelmente: 'julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos'. A de 1946 estendeu a competência às contas dos administradores das entidades autárquicas e atribuiu-lhe julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. Tal jurisdição excluía a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, *ex hypothesi*, tais responsáveis para com a fazenda pública (MIRANDA, 1967, p. 250).

Fernandes (2012b, p. 267), da mesma forma que Miranda (1967), também

defende o exercício da jurisdição pelos tribunais de contas, e distingue dois tipos de competências, ao argumentar que

os Tribunais de Contas tanto têm competência como limite da jurisdição, quanto atribuições ou competências de cunho meramente administrativo, equivalendo, neste caso, à ação de controle sem qualquer definitividade em seus julgamentos.

Esse posicionamento de Fernandes (2012b) remete a duas funções exercidas pelos tribunais de contas: uma é a julgante e a outra é a meramente administrativa, sem definitividade em seus julgamentos. O principal argumento da doutrina jurídica majoritária sobre a jurisdição exercida pelos tribunais de contas encontra-se no art. 71, II, CF/88:

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

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

Desse modo, é no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão do dinheiro público que decorre a competência constitucional dos tribunais de contas de exercerem função jurisdicional, “*julgar as contas dos [...] corresponde a um julgamento, merecendo, de todos os órgãos, o respeito, sendo, em tudo e por tudo, exatamente igual à manifestação do Poder Judiciário*” (FERNANDES, 2012b, p. 19, grifos nosso). Segundo Pítsica (2016, p. 20), “a utilização do verbo julgar as contas dos administradores inserida no texto constitucional passou a referenciar uma jurisdição especial, conhecida como ‘jurisdição de contas’”. Salienta-se, dessa forma, que, nesta pesquisa, é adotada a doutrina jurídica majoritária que defende haver uma função jurisdicional dos tribunais de contas, nos termos definidos pela CF/88.

Contudo, ressalva deve ser feita quanto ao julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, no âmbito federal; pelas Assembleias Legislativas, na esfera estadual; e pelas Câmaras Municipais; quanto às prestações de contas do Presidente da República, dos governadores de Estado e dos prefeitos municipais, respectivamente, para as quais os tribunais de contas emitem parecer prévio. O julgamento, nesse caso, é feito no âmbito do Poder Legislativo, tendo como norte o parecer técnico previamente emitido pelos tribunais de contas, mas não de modo vinculativo.

A corrente doutrinária jurídica majoritária entende que ao Poder Judiciário não

compete rever as decisões dos tribunais de contas decorrentes do art. 71, II da CF/88 (citado anteriormente) quanto ao mérito, apenas quanto ao aspecto da legalidade. E,

quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do tribunal de contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade (COSTA JÚNIOR, 2001, n.p.).

A respeito da principal característica dos tribunais de contas, Melo (2007, p. 8) acrescenta: “o Tribunal exerce controle jurisdicional, julgando as contas públicas e imputando responsabilização para irregularidades praticadas por agentes públicos”. Assim, entende-se, nesta pesquisa, que ao tribunal de contas também é atribuída a competência de julgar, nos termos e limites definidos pela Constituição Federal de 1988, e que tais instituições produzem acórdãos decorrentes desse julgamento.

### **3.6 Modelos de fiscalização e os regimes de contas públicas no controle externo**

No Dicionário Aurélio, a palavra *controle* apresenta o seguinte significado: “é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas pré-estabelecidas” (FERREIRA, 2009, p. 176). No âmbito da administração pública, há três formas possíveis de controle: controle externo – exercido por um órgão externo àquele fiscalizado; controle interno – existente na estrutura interna dos próprios órgãos administrativos; e autotutela administrativa – na qual a autoridade é responsável por controlar seus próprios atos e os dos seus subordinados. Fernandes (2012b, p. 120) afirma que

o sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos.

No contexto internacional, as entidades de controle externo ou de fiscalização podem ser classificadas em três grupos: tribunais de contas propriamente ditos, auditorias gerais e *audit board* (conselhos de contas). Os primeiros são órgãos colegiados – deliberam a partir de um colegiado – e as auditorias são órgãos independentes, singulares, articulados aos parlamentos de cada país. Nos órgãos colegiados, as decisões/jurisprudência refletem tal característica, produzindo, entre outros tipos de documentos, os acórdãos, que são, em essência, o produto das decisões colegiadas.

Já nas auditorias gerais, as decisões são de caráter singular, não sendo, portanto, possível dizer que essas instituições produzem acórdãos. A principal característica do modelo de auditoria geral é a concentração de poder na figura do auditor geral, pois a responsabilidade do controle é eminentemente individual (MELO, 2007). Segundo Melo (2007), nesse caso, o auditor não exerce funções judiciais, apenas prepara relatório sobre as contas públicas, que serão apreciadas pelo parlamento. Esse modelo é adotado principalmente em países com regime parlamentarista de governo, sendo por essa razão que a efetividade do controle depende da forma de atuação do parlamento. De acordo com Fernandes (2012b, p. 136), “em termos de modelos estruturais, a maioria dos países do mundo adota o sistema de tribunal, em contraposição ao modelo de auditor-geral ou controlador-geral, em que a função tem, na composição deliberativa, a decisão singular de um só sujeito”.

Por sua vez, o modelo de conselhos de contas (*audit board*) existente em países como Argentina, República Dominicana, Nicarágua, Japão e Coreia é parecido com o de auditor-geral, “exceto pela existência de um colegiado de auditores que dirigem a instituição. Em alguns casos, há forte independência e autonomia de cada auditor geral em relação a seus planos de trabalho. Em outros, o colegiado atua conjuntamente” (MELO, 2007, p. 12). Nos conselhos de contas, são feitas recomendações aos parlamentos, os quais determinam as ações cabíveis. Assim, o Conselho auxilia o Legislativo no controle das contas do Executivo, por meio de recomendações.

O modelo adotado pelo Congresso Americano é o de controlador-geral, que surgiu na Inglaterra. Nesse modelo, no Poder Legislativo são criadas câmaras especializadas, assessoradas pelo controlador ou auditor-geral, em regra um funcionário do próprio parlamento, auxiliado por técnicos. Fernandes (2012b) defende o sistema de tribunal que, segundo ele, apresenta vantagens em relação ao sistema de controlador-geral, tais como: atuação em colegiado, alternância de direção, rodízio no controle dos órgãos e distribuição impessoal de processos.

Na esfera internacional, identificam-se os seguintes países que adotam o sistema de tribunais de contas: Brasil, Uruguai, Honduras, Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Grécia, Itália, Holanda, Espanha e Portugal, além do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia. Já os países que adotam o sistema de auditoria geral são, entre outros, Chile, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Finlândia, Dinamarca e Austrália (MELO, 2007; SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município, 2002).

Os modelos de entidades de fiscalização dos recursos públicos revelam as

distintas formas de controle externo no contexto internacional, pois a obrigação de prestar contas é um dever natural que deriva do fato de se administrar bens ou interesses alheios, de modo que “quem movimentar recursos alheios tem não apenas a obrigação, como também o *direito* de prestar contas” (FURTADO, 2007, n.p.).

Nesse sentido, no Brasil, verifica-se a existência de duas modalidades de prestação de contas: as chamadas contas de governo e as contas de gestão, que são definidas em virtude da pessoa responsável por fazê-la. As prestações de contas de governo são apresentadas aos tribunais de contas por prefeitos, governadores e presidente da República, e têm caráter personalíssimo (FURTADO, 2007). Em tais prestações, os tribunais de contas emitem parecer prévio, de caráter técnico, que será, posteriormente, julgado pelo correspondente poder legislativo. As contas de governo “expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem” (FURTADO, 2007, n.p.), revelando o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Assim, “importa a avaliação do desempenho do Chefe do Executivo, que [se] reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (FURTADO, 2007, n.p.), donde tais contas são também denominadas *contas de resultado*.

Já as denominadas *contas de gestão* são aquelas prestadas pelas demais autoridades que possuem a obrigação constitucional de apresentá-las, sendo também denominadas *contas dos ordenadores de despesa*, porque excluem as autoridades mencionadas no parágrafo anterior<sup>22</sup>. Segundo Furtado (2007), tais contas evidenciam os atos de administração dos recursos públicos sob responsabilidade dos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de verificar os seguintes requisitos:

arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. Aqui se investigará se o ente público cumpriu os ditames da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do município, da Lei n.º 4.320/64, da Lei Complementar n.º 101/00 (LRF), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/93), das leis orçamentárias, enfim de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à gestão em exame (FURTADO, 2007, n.p.).

---

<sup>22</sup> É preciso informar, porém, que, em pequenos municípios, o prefeito pode exercer também a função de ordenador de despesa, o que é uma exceção. Mas, para os fins desta pesquisa, consideram-se as duas principais diferenciações dos regimes de contas públicas, porque são importantes no que tange aos documentos finais que são produzidos em virtude dessa distinção: o *acórdão* e o *parecer prévio*.

Em virtude dessas duas distintas formas de atuação dos tribunais de contas, documentos diferentes são produzidos, ainda que semelhantes em sua estrutura temática. Nesse sentido, é necessário fazer uma distinção entre os documentos *acórdão* e *parecer prévio*, pois a doutrina jurídica faz essa diferenciação. Em algumas naturezas processuais, tem-se o acórdão propriamente dito (que *reflete uma decisão colegiada*), como é o caso das *prestações de contas dos ordenadores de despesa*, nas *denúncias*, *inspeções ordinárias* e *tomadas de contas especiais*. Nesse caso, tendo como parâmetro as naturezas processuais que compõem a amostra desta pesquisa (conforme subseção 4.2), os tribunais de contas exercem a jurisdição e deliberam com caráter de definitividade, conforme art. 71, inciso II, CF/88.

Já nas chamadas *prestações de contas do chefe do poder executivo*, que são os prefeitos (na esfera municipal), governador (na abrangência estadual) e presidente da República (no domínio federal), tem-se a figura do *parecer prévio*, no qual não há acórdão (portanto, *não há uma decisão no sentido strictu sensu*), porque quem tem a competência para fazer o julgamento é o poder legislativo respectivo, a partir do parecer prévio emitido pelo tribunal de contas. Mas, nesse caso, o parecer prévio não possui caráter vinculativo e pode ser desconsiderado, desde que três quartos dos integrantes do poder legislativo, pelo menos, assim o decidir.

Então, em resumo, considerando as naturezas processuais no contexto dos tribunais de contas, é importante destacar que distintos documentos, com semelhante estrutura temática, são produzidos:

- documentos que efetivamente contêm decisões (acórdãos), tais como: prestações de contas dos ordenadores de despesa, denúncias, inspeções ordinárias e tomada de contas especial, que compõem a amostra desta pesquisa;

- documentos que contêm pareceres (não há uma decisão no sentido estrito/não há um ACORDAM no final do documento, há uma CONCLUSÃO, um VOTO), como as prestações de contas do chefe do poder executivo (para emissão de parecer prévio a ser posteriormente submetido ao julgamento do poder legislativo competente).

Nesta pesquisa, foram eleitas as naturezas processuais que contêm o Acordam (Dispositivo), e, portanto, constituem decisões oriundas de um julgamento, sendo excluídas da análise as naturezas que envolvam apenas a emissão de parecer prévio, pois tais naturezas não contêm o *Acordam* no sentido estrito e, portanto, não possuem decisões com caráter de definitividade. Nesse sentido, esse é um dos critérios para a escolha das naturezas processuais que serão objeto de análise e da aplicação do Modelo de Leitura Técnica. Foram escolhidos

aqueles documentos que contenham, efetivamente, o *Acordam*.

A partir da exposição das questões atinentes aos referenciais teóricos da indexação, da análise de assunto e da leitura, oriundos do campo da Biblioteconomia e da CI, e também dos conceitos jurídicos referentes à temática da jurisprudência, abordam-se, no próximo Capítulo, os fundamentos teórico-metodológicos empregados no desenvolvimento do Modelo de Leitura Técnica em acórdãos proposto por esta pesquisa.

## 4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste Capítulo, são descritos e apresentados os procedimentos teóricos e metodológicos adotados para a formulação da proposta para o problema de pesquisa inicialmente apontado. Nesse sentido, tendo como norte a problemática apresentada nesta pesquisa, retoma-se a questão inicialmente proposta: “*É possível criar diretrizes e procedimentos sistemáticos para nortear a atividade de análise de assunto e fornecer elementos para a compreensão global do acórdão e, conseqüentemente, uniformizar e objetivar a representação da informação?*”.

### 4.1 Caracterização da pesquisa quanto aos procedimentos metodológicos

Esta investigação apresenta as características metodológicas descritas nesta subseção.

- Quanto à *abordagem: qualitativa*. Na pesquisa qualitativa, de modo geral, o caminho da pesquisa envolve “uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações” (TRIVIÑOS, 1992, p. 131). Segundo Richardson (1999, p. 79), “o método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo, à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema”. Defende Triviños (1992, p. 128) que a interpretação dos resultados em uma pesquisa qualitativa não é feita a partir de medidas, antes “surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto”. Essa perspectiva se aplica a esta pesquisa, uma vez que se objetiva a criação de um modelo de leitura técnica de acórdãos, para fins de análise de assunto na indexação, sem se basear em instrumentos estatísticos, pois se orienta a partir da análise do fenômeno social.

- Procedimento técnico utilizado: *estudo de caso*. “É uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente” (TRIVIÑOS, 1992, p. 133) e de modo exaustivo, sendo que no caso desta investigação é do tipo *histórico-organizacional*, na qual o interesse da pesquisadora recai sobre a vida de uma instituição, no caso, a organização da informação jurisprudencial no contexto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

- Quanto à natureza: *pesquisa aplicada*. Caracteriza-se por seu interesse na obtenção de conhecimento para uso prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados na solução de problemas que ocorrem na realidade. Sendo assim, objetiva-se, por

meio desta pesquisa, apresentar diretrizes para a prática da análise de assunto dos acórdãos, no contexto dos setores de jurisprudência dos tribunais de contas, contribuindo, desse modo, para maior visibilidade às decisões dessas instituições. Outra abordagem aplicada que se vislumbra neste projeto é a adoção do MLT como subsídio, aos indexadores, na abordagem da estrutura e análise de assunto das deliberações.

- Quanto ao *objetivo: pesquisa exploratória*. É determinada pela realização de uma exploração bibliográfica da literatura da área sobre a temática a ser abordada, o que tornou possível um estudo em profundidade e maior familiaridade com o problema verificado, permitindo a construção da proposta pretendida. Nesse sentido, a partir do estudo dos fundamentos teórico-metodológicos existentes na literatura, objetiva-se a propositura de uma metodologia de análise de assunto de acórdãos, adaptada à esfera de atuação dos tribunais de contas.

#### **4.2 O universo e a amostra da pesquisa**

Este estudo objetiva criar um modelo de leitura técnica para a análise de assunto de acórdãos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Houve a realização de um levantamento no banco de dados TCJuris<sup>23</sup>, produzido pelo TCEMG, que disponibiliza as deliberações da instituição, e foram identificadas setenta naturezas processuais, que são os instrumentos através dos quais a jurisdição opera, conforme apresentado no Apêndice 1, sendo este conjunto o universo desta pesquisa.

Considerando a ampla tipologia de naturezas processuais, fez-se necessário o estabelecimento de um recorte, tendo em vista, ainda, as limitações temporais para a realização desta pesquisa. Esse recorte se norteou pela afirmativa de que, na pesquisa qualitativa, segundo Triviños (1992), é possível dispor de recursos aleatórios para fixar a amostra, a partir da representatividade do grupo maior dos sujeitos que participam no estudo. De outro modo, a amostra também pode ser definida pela intencionalidade do pesquisador, tendo como norte os seguintes critérios: sujeitos que sejam essenciais, de acordo com o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em discussão; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas, dentre outros.

---

<sup>23</sup> Sistema de Pesquisa de Jurisprudência do TCEMG, desenvolvido pela Diretoria de Tecnologia da Informação deste Tribunal, em parceria com a Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas; Coordenadoria de Acórdão; e Coordenadoria da Biblioteca. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>.

Sendo assim, o recorte realizado elegeu as denominadas naturezas processuais típicas da atividade de controle e fiscalização. Essa seleção foi determinada pela análise de especialistas, em um consenso entre a autora desta pesquisa, bibliotecária indexadora do TCEMG, e a indexadora-especialista, que atua no tratamento da jurisprudência, também do TCEMG. Como justificativa, afirma-se que a peculiaridade das naturezas processuais no âmbito dos tribunais de contas, de modo geral, refere-se à atividade-fim da instituição, que é o controle e a fiscalização da gestão do dinheiro público, e também a propositura de correções e a expedição de recomendações para os erros encontrados, conforme os meios permitidos na lei. Ademais, são naturezas processuais que refletem a atividade típica de fiscalização de uma instituição de controle, que é o caso do TCEMG, conforme determinado pela Constituição Federal de 1988.

Com relação às naturezas processuais produzidas no contexto do TCEMG e que representam o resultado das deliberações (ver Apêndice 1), esta pesquisa elegeu, como recorte, as seguintes: 1) *denúncia*, 2) *inspeção ordinária*, 3) *prestação de contas dos ordenadores de despesa* e 4) *tomada de contas especial*, segundo os critérios a seguir expostos.

A natureza *denúncia* foi eleita para compor o recorte deste trabalho em virtude de constituir-se em uma forma de controle social, que permite, tanto ao cidadão como a empresas e aos agentes públicos denunciarem irregularidades perante o Tribunal de Contas. Nesse caso, tais agentes contribuem para o exercício do controle, exercendo, também, o controle cidadão da gestão dos recursos públicos. Outro motivo para essa escolha refere-se à expressividade numérica dessa natureza processual. Assim, conforme *Relatório de Atividades [do] Exercício de 2015*, dos 24.803 processos autuados no TCEMG em 2015, as denúncias aparecem na 5.<sup>a</sup> posição, com 404 autuações, atrás apenas de *Aposentadoria*, *Pensão*, *Prestação de Contas do Executivo Municipal* e *Recurso Ordinário*. Tem-se, portanto, por meio das denúncias, um importante mecanismo de controle social.

O instituto jurídico da *Denúncia*, como forma de controle social e participação popular na administração pública (FERNANDES, 2002; 2003; LAGO, 2009; MAGALHÃES FILHO, 2010), foi criado, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, sendo definido no § 2.º do art. 74, segundo o qual “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Como sabido, pelo princípio da simetria constitucional (art. 95, CF/88), esse direito se estende às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Segundo Magalhães Filho (2010, p. 10), “o poder e o direito de controlar (ou fiscalizar) também procede do povo, de forma direta (orçamentos participativos, denúncias), ou indireta, por intermédio dos seus representantes eleitos no Legislativo”. O controle social, nesse sentido, envolve a participação da sociedade na gestão da coisa pública, na tomada de decisões e no acompanhamento das atividades estatais, com o objetivo de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, argumenta o autor.

A normatização do instituto jurídico da denúncia é feita nas leis orgânicas e nos regimentos internos de cada tribunal; mas, de modo geral, para que uma denúncia seja recebida pelo tribunal de contas, são necessários os requisitos: a) versar sobre matéria de competência do tribunal; b) referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do tribunal; c) ser redigida em linguagem clara e objetiva; d) conter a identificação do denunciante; e) conter a descrição da irregularidade com a indicação precisa dos atos e fatos apontados e, se possível, dos indícios que a comprovem (LAGO, 2009; MAGALHÃES FILHO, 2010).

Conforme Fernandes (2003, p. 1866) e jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (TCU), embora a lei permita o oferecimento da denúncia, “o denunciante não é parte no processo”, ocupa posição secundária nos autos, pois uma vez oferecida a denúncia, os autos seguem o princípio do impulso oficial (FERNANDES, 2002; 2003), não cabendo ao denunciante nem mesmo o direito de recorrer. Isso se justifica pelo fato de o processo de fiscalização ter o intuito maior de preservação do patrimônio público. Dentre as providências passíveis de serem tomadas pelo tribunal de contas diante da constatação de irregularidades advindas de denúncia, situa-se a determinação da sustação do ato, tanto de forma direta como de forma indireta, através da Assembleia Legislativa, no caso de contrato (LAGO, 2009).

Por sua vez, a *inspeção ordinária* constitui atividade fiscalizatória típica do controle externo, feita *in loco* no órgão fiscalizado, seja na prefeitura, seja na câmara municipal, ou em qualquer outra instituição sujeita à sua fiscalização, donde se justifica a escolha dessa natureza para compor o recorte da pesquisa, dada sua importância. Nessas inspeções, geralmente, há uma matriz de temas previamente escolhidos para a fiscalização, como, por exemplo, a regularidade das despesas com licitação ou dos atos de admissão de pessoal. Segundo o Regimento Interno do TCEMG, Resolução n.º 12/2008, no Capítulo VI, *Dos Instrumentos de Fiscalização*, situam-se, na Seção III, as auditorias e as inspeções. Essas formas de atuação do Tribunal podem ser deflagradas, por iniciativa própria do Tribunal, ou a

pedido da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), Câmara Municipal ou de comissão de quaisquer dessas instituições. No art. 282, inciso II, do Regimento Interno, estão descritas as finalidades das inspeções: a) suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame; b) obter dados ou informações preliminares sobre a procedência de fatos relacionados a denúncias ou representações; c) verificar o cumprimento de decisões do Tribunal. Observa-se, desse modo, que, nas auditorias e inspeções, os órgãos de controle externo exercem a sua competência mais característica, que é a de fiscalização (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas, 2008b).

Já as *prestações de contas* constituem obrigação legal dos gestores públicos de, a cada término do exercício financeiro, remeterem, ao tribunal de contas, documentos que comprovem as receitas e as despesas realizadas pelo órgão ou instituição durante o ano. Uma característica importante da *prestação de contas* refere-se a duas formas de atuação do Tribunal; *uma na emissão de parecer prévio* (sem caráter de definitividade) para as contas dos prefeitos e do governador (contas de governo) – parecer que será posteriormente *julgado pelas câmaras municipais e Assembleia Legislativa*, tendo como subsídio o parecer previamente emitido pelo tribunal de contas. Nesse caso, portanto, o TC emite apenas o parecer prévio, e o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo. A outra é o julgamento das prestações de contas de agentes públicos (contas de gestão ou dos ordenadores de despesa), que não são os prefeitos e o governador, como presidentes de autarquias dos institutos de previdência dos servidores públicos, fundações, sociedades de economia mista, e Tribunal de Justiça, por exemplo. Nesse caso, o Tribunal *julga* tais processos regular, irregular ou regular com ressalvas. Aqui, especificamente, o Tribunal exerce jurisdição, conforme o art. 71, inciso II, CF/88.

Já as *tomadas de contas especiais* são procedimentos específicos instaurados pelos próprios órgãos fiscalizados e encaminhados para julgamento nos tribunais de contas, ou pelo próprio tribunal de contas, de ofício, para definir a responsabilidade por omissão no dever de prestar contas ou na prestação de contas irregular e os danos causados ao erário. As *tomadas de contas especiais* também constituem forma típica de controle e fiscalização, pois envolvem a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros, por exemplo, por meio dos convênios entre a administração pública e terceiros. O art. 76, inciso IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais ressalta que compete ao Tribunal de Contas do Estado promover a tomada de contas, nos casos em que as contas não tenham sido prestadas no prazo legal. É importante destacar que se o ordenador de despesas for omissivo e não

proceder à instauração da tomada de contas, responderá solidariamente por possíveis danos causados ao erário.

Segundo doutrina de Fernandes (2012a, p. 28), as tomadas de contas especiais “apuram a culpabilidade do agente, identificam a omissão no dever de prestar contas ou um dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, determinando a quantificação do dano com vistas à recomposição da lesão”. De acordo com o art. 3º da Instrução Normativa n.º 56/2007, do Tribunal de Contas da União, a tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento. Das definições apontadas anteriormente, observa-se que a instauração da tomada de contas especial objetiva a recomposição e o ressarcimento do dano causado às contas públicas.

No âmbito do TCEMG, a *tomada de contas especial* encontra-se disciplinada na *Instrução Normativa n.º 3/2013* (MINAS GERAIS, 2013), sendo definida, no art. 2.º, como o procedimento instaurado pela autoridade administrativa competente depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou pelo Tribunal, de ofício, com o objetivo de promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizado pelo menos um dos seguintes fatos: I – omissão no dever de prestar contas; II – falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres; III – ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; ou IV – prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte em danos ao erário. As *tomadas de contas especiais* foram escolhidas para compor o recorte desta pesquisa em virtude da alta recorrência delas nos processos de controle e por constituírem uma forma peculiar de julgamento das contas dos gestores públicos, portanto, uma forma típica de controle e fiscalização.

Os processos de *registro dos atos concessórios de aposentadoria e pensão*<sup>24</sup>,

---

<sup>24</sup> Dentre as competências constitucionais dos tribunais de contas, entre outras, encontra-se a de analisar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões feitas pela administração pública aos seus servidores. Assim, na esfera do Estado de Minas Gerais, o TCEMG é o responsável pela verificação dessas concessões em relação aos servidores públicos municipais e estaduais. Já no âmbito federal, em relação aos servidores públicos federais, é o Tribunal de Contas da União (TCU) quem faz essa verificação. Em Minas Gerais, em especial, em virtude do elevado número de municípios (853), o volume de processos de registro gerados no TCEMG, por causa dessa análise, é elevado. Para se ter uma ideia desse volume, segundo o *Relatório de Atividades do Tribunal*, no exercício de 2015, foram apreciados 25.123 (vinte e cinco mil, cento e vinte e três registros),

apesar de serem os processos mais recorrentes (MINAS GERAIS, 2015), não serão objeto deste estudo, pois, geralmente, os interessados na recuperação desses processos são a própria parte, e isso pode ser feito pelo nome e Cadastro de Pessoa Física (CPF) do beneficiário no sistema de acompanhamento processual.

Nesse sentido, para a aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica (MLT), foi selecionada, nesta pesquisa, uma amostra de doze decisões, dentre as quatro naturezas processuais eleitas (*denúncia, inspeção ordinária, prestação de contas dos ordenadores de despesa e tomada de contas especial*), conforme os resultados apresentados no Capítulo 5.

### **4.3 Insumos para os procedimentos teórico-metodológicos**

Nesta subseção, são apresentados os insumos teórico-metodológicos para a análise de assunto de acórdãos, a partir de trabalhos recuperados na literatura que abordam o tema no contexto da indexação manual/intelectual, objeto desta pesquisa. Também foram incluídos os trabalhos sobre ementas, tendo em vista que a metodologia para elaboração desses resumos nas decisões, especialmente quanto à análise de assunto, aproxima-se do processo de identificação de conceitos para fins de indexação dos acórdãos. Considerou-se relevante incluir também as publicações que tratam da indexação automática, porém, de forma mais abreviada, haja vista que o uso de tecnologias computacionais é elemento importante nos estudos em CI. Esse levantamento objetiva apresentar ao estudioso do tema da representação temática de acórdãos as tendências de pesquisa identificadas na literatura. Essa revisão de trabalhos sobre indexação automática é importante porque vem esclarecer o leitor sobre a possibilidade de indexação automática de acórdãos, uma forma distinta da indexação manual, objeto desta pesquisa.

Justificando a aproximação entre indexação de acórdãos e elaboração de suas ementas, é preciso lembrar o que salienta Lancaster (2004, p. 6), quando afirma que “a indexação de assuntos e a redação de resumos são atividades intimamente relacionadas, pois ambas implicam a preparação de uma representação do conteúdo temático dos documentos”. Destaca-se, assim, que há uma aproximação conceitual e metodológica entre as atividades de indexar e resumir, pois “o resumidor redige uma descrição narrativa ou síntese do documento, e o indexador descreve seu conteúdo ao empregar um ou vários termos de indexação,

---

incluindo aposentadorias, reformas e pensões, de um total de 42.676 processos deliberados no exercício, o que representa quase 59% do todo.

comumente selecionados de algum tipo de vocabulário controlado” (LANCASTER, 2004, p. 4).

Essa situação também é corroborada por Kobashi (1994), que verifica uma aproximação conceitual entre indexação e resumos, pois, para a autora, trata-se de duas operações de mesma natureza, que compreendem: análise e compreensão do texto, seleção das informações principais e representação das informações dentro de padrões estabelecidos pela norma. “A identificação do tema do texto é, portanto, uma operação comum à indexação e à elaboração de resumos” (idem, p. 176). Ainda segundo a autora, “o resumo caracteriza-se como um texto que representa o original sob a forma de um novo texto condensado” e a indexação, por sua vez, “caracteriza o tema do documento por meio de palavras ou de sintagmas de uma linguagem documentária” (KOBASHI, 1994, p. 108). Em relação a algumas diferenças, a autora destaca que a mensagem veiculada pelo resumo é, em princípio, mais completa que aquela veiculada pela indexação, pois o resumo mantém relação de contiguidade e semelhança com o texto original; e o índice opera, basicamente, no eixo da semelhança (mensagem).

O mapeamento realizado identificou que a década de 1970 representa um marco quanto ao incremento relativo às discussões sobre os sistemas de informação jurídicos no Brasil, especialmente devido à implantação do sistema de informação jurídica do Congresso Nacional, então pioneiro nessa seara, e também ao maior desenvolvimento dos sistemas automatizados. Vale lembrar que o primeiro sistema jurídico informatizado surgiu nos EUA, em 1964. Esse mapeamento excluiu as metodologias sobre indexação de doutrina e legislação, focando no objeto de pesquisa, qual seja, a indexação do acórdão, de forma manual/intelectual. O parâmetro utilizado na seleção dos trabalhos foi tratar da indexação dos acórdãos e também da elaboração de suas ementas e/ou resumos, que se constituem como mecanismos de representação documentários.

Na primeira fase desta pesquisa ocorreu o mapeamento da literatura, tanto no contexto nacional quanto no internacional, que visou verificar o estado atual do tema investigado, sendo realizado, a princípio, sem delimitação de data inicial e tendo como data final o ano de 2016. Assim, foram feitas buscas bibliográficas nas bases de dados: Base de Dados Referencial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); Base de Dados Referencial de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação (Brapci); Base Peri (ECI/UFGM); Biblioteca Digital Fórum de Direito Público; *Directory of Open Access Journals* (DOAJ); Google Acadêmico; Portal de Periódicos da Capes; *Scientific Electronic*

*Library Online* (SciELO); Portais de revistas da área; Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon) e Sistema Pergamum (ECI/UFMG).

Como estratégia de busca, ainda na primeira fase, utilizaram-se as seguintes expressões: modelo de leitura técnica *and* documento jurídico; *model of technical reading*; leitura documentária *and* documento jurídico; indexação assunto document\$ jurídic\$; indexação da jurisprudência (com e sem aspas); indexação da jurisprudência dos tribunais de contas (com e sem aspas); documentação jurídica; organização da informação jurídica; organização temática *and* informação jurídica; organização temática *and* documento jurídico; biblioteconomia jurídica; fontes de informação jurídica; *organization of legal information*; *legal documentation*; *jurisprudence*; *model for conceptual analysis*; *subject analysis*; *conceptual analysis*; “recuperação da informação jurídica”; informação jurídica; análise de assunto; leitura técnica; *legal documentation*; indexação e variantes (exemplo: indexação *and* documento *not* economia; indexação *not* economia); informação jurídica recuperação; linguagem de indexação; jurisprudência indexação.

Na segunda fase desta pesquisa, houve a seleção dos trabalhos recuperados a partir dos seguintes critérios: 1) publicações relacionadas ao tema da indexação manual/intelectual de acórdãos; 2) manuais com orientações sobre indexação de acórdãos; 3) trabalhos sobre indexação automática; 4) documentos sobre ementas.

Destaca-se que o documento mais antigo recuperado, dentro dos critérios indicados, foi 1979. Assim, a partir da análise geral da literatura recuperada, no período determinado nesta pesquisa, observa-se que o histórico dos estudos no campo da organização temática da jurisprudência evoluiu dos catálogos manuais numéricos e de assunto nas bibliotecas e centros de documentação nas décadas de 1970 e 1980 (ATIENZA, 1979; 1981); (MOURÃO; MASTRO, 1989) para as modernas técnicas de indexação automática (HAFNER, 1987); (BUENO, 1999); (BRAGA JÚNIOR, 2001); (CÂMARA JÚNIOR, 2007); (OLIVEIRA, 2008); (RIBEIRO, 2010); (MOLINARI, 2011); (AGNOLONI et al. 2013) e (TAAL et al. 2016).

Dentre os documentos recuperados, foram identificados e selecionados, ao todo, 21 (vinte e um) trabalhos, assim especificados: cinco livros; dois artigos de periódicos; três manuais; uma tese; oito dissertações; um texto técnico não publicado e um trabalho apresentado em Congresso. Entre esses 21 trabalhos, foram distinguidos aqueles que abordaram a temática da indexação manual, num total de sete trabalhos: (ATIENZA, 1979; 1981); (MOURÃO; MASTRO, 1989); (GUIMARÃES, 1994); (BRASIL, 1996); (BRASIL,

2002) e (SILVA, 2008).

Ademais, decidiu-se pela inclusão dos *Manuais* com orientações para a indexação dos acórdãos, fato justificado pela importância prática dessas publicações, e, também, porque trazem um referencial teórico pertinente à prática, não se limitando a ser simplesmente um manual de rotinas.

Verificou-se que as publicações referentes à indexação automática da jurisprudência são abordadas em nove trabalhos, a partir das seguintes temáticas: a) um trabalho sobre o Processamento da Linguagem Natural (PLN) (CÂMARA JÚNIOR, 2007); b) um estudo com abordagem da Gestão Eletrônica de Documentos (GED) aliada à Engenharia do Conhecimento (*text mining*) (RIBEIRO, 2010); c) um trabalho na perspectiva das ontologias (MOLINARI, 2011); d) cinco trabalhos em que o foco é o tema da inteligência artificial aplicada ao tratamento temático da informação jurisprudencial, a saber: (HAFNER, 1987); (BUENO, 1999); (BRAGA JÚNIOR, 2001); (OLIVEIRA, 2008) e (TAAL et al. 2016), e, dentro desse conjunto, destacam-se os trabalhos de Oliveira (2008) e Molinari (2011), pois apresentam uma perspectiva aplicada do Raciocínio Baseado em Casos (RBC) e das ontologias, respectivamente; e) um trabalho sobre a abordagem aplicada do *linked data* (AGNOLONI et al., 2013), que demonstra uma tendência visionária de pesquisa no âmbito do tratamento da informação jurídica.

Por sua vez, foram identificados cinco trabalhos que tratam, especificamente, da questão das ementas jurisprudenciais: (CAMPESTRINI, 1994); (GUIMARÃES, 2004); (MAÇOLI, 2005); (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015) e (PIMENTEL, 2015). Os sete trabalhos restantes abordam a indexação manual/intelectual, a saber: (ATIENZA, 1979; 1981); (MOURÃO; MASTRO, 1989); (GUIMARÃES, 1994); (BRASIL, 1996; 2002); e (SILVA, 2008).

Uma síntese desse estudo pode ser observada no Quadro 4, que especifica as temáticas das pesquisas dos autores e a(s) principal(is) abordagem(ns) empregadas nos trabalhos. Indica-se a principal linha de trabalho, visto que, em alguns casos, os autores utilizaram a combinação de técnicas distintas.

Quadro 4 – Autores, temáticas de pesquisa e principais abordagens

(Continua)

<b>Autores</b>	<b>Indexação manual</b>	<b>Indexação automática</b>	<b>Ementas</b>	<b>Abordagem</b>
ATIENZA (1979)	X			Documentação jurídica – tratamento

<b>Autores</b>	<b>Indexação manual</b>	<b>Indexação automática</b>	<b>Ementas</b>	<b>Abordagem</b>
<b>ATIENZA (1981)</b>	X			Técnicas de indexação de acórdãos (representação em fichas)
<b>HAFNER (1987)</b>		X		Modelo de domínio de conhecimento – Inteligência Artificial (IA)
<b>MOURÃO; MASTRO (1989)</b>	X			Técnicas de indexação de acórdãos (representação em fichas)
<b>GUIMARÃES (1994)</b>	X			Proposta de 4 categorias básicas para análise: fato, instituto jurídico, entendimento e argumento
<b>CAMPESTRINI (1994)</b>			X	Caracterização da ementa
<b>BRASIL (1996)</b>	X			Análise de assunto conforme as categorias de Guimarães (1994)
<b>BUENO (1999)</b>		X		Inteligência Artificial (IA) – Raciocínio Baseado em Casos (RBC)
<b>BRAGA JÚNIOR (2001)</b>		X		Inteligência Artificial (IA) – Raciocínio Baseado em Casos (RBC)
<b>BRASIL (2002)</b>	X			Análise de assunto do acórdão conforme as categorias de Guimarães (1994)
<b>GUIMARÃES (2004)</b>			X	Análise de assunto do acórdão conforme as categorias de Guimarães (1994)
<b>MAÇOLI (2005)</b>			X	Análise de assunto do acórdão conforme as categorias de Guimarães (1994)
<b>CÂMARA JÚNIOR (2007)</b>		X		Processamento da Linguagem Natural (PLN)
<b>SILVA (2008)</b>	X			Modelo de leitura técnica do acórdão por meio de questionamentos
<b>OLIVEIRA (2008)</b>		X		Inteligência Artificial (IA) – Raciocínio Baseado em Casos (RBC). Aplicação do Modelo de Braga Júnior (2001).
<b>RIBEIRO (2010)</b>		X		Engenharia do Conhecimento – <i>text mining</i> – Gestão Eletrônica de Documentos (GED)
<b>MOLINARI (2011)</b>		X		Aplicação de ontologias na recuperação da informação e também técnicas de IA ( <i>text mining</i> ).
<b>AGNOLONI et al. (2013)</b>		X		Abordagem do <i>linked data</i> aplicada à recuperação integrada da informação jurídica.
<b>PIMENTEL (2015)</b>			X	Análise de assunto do acórdão pelo método resumo x função do precedente judicial
<b>BARBOSA NETTO; CUNHA (2015)</b>			X	Análise de assunto do acórdão conforme as categorias de Guimarães (1994), adaptadas por Pimentel (2015)

Autores	Indexação manual	Indexação automática	Ementas	Abordagem
TAAL et al. (2016)		X		Modelo de domínio de conhecimento – Inteligência Artificial (IA). Aplicação do modelo de Hafner (1987)
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>21</b>
<b>%</b>	<b>33%</b>	<b>43%</b>	<b>24%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em relação à aplicação das técnicas de inteligência artificial ao tratamento temático da informação jurisprudencial, visualiza-se a predominância da técnica de Raciocínio Baseado em Casos<sup>25</sup>, conforme Bueno (1999), Braga Júnior (2001) e Oliveira (2008).

Quanto à análise de assunto do acórdão, observa-se, a partir do estudo da literatura (BRASIL, 1996; BRASIL, 2002; GUIMARÃES, 2004; MAÇOLI, 2005; BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015; PIMENTEL, 2015), a predominância das categorias de análise de assunto, propostas por Guimarães (1994), elaboradas a partir da estrutura do acórdão e da Teoria Tridimensional do Direito (TTD), de Miguel Reale, a saber: *Fato*, *Instituto Jurídico*, *Entendimento* e *Argumento*. Desde então, essas categorias tornaram-se referenciais no que tange à análise de assunto desse tipo de documento. Guimarães (1994) aliou os conceitos da Biblioteconomia e da Documentação ao campo jurídico e delimitou quatro categorias básicas para a análise de assunto do acórdão (*Fato*, *Instituto Jurídico*, *Entendimento* e *Argumento*), tanto para fins de indexação quanto para a elaboração de ementas jurisprudenciais. Essas categorias passaram a ser um paradigma a partir de então.

Nas próximas duas subseções são apresentadas as ideias principais referentes aos trabalhos sobre indexação manual/intelectual de acórdãos e de suas ementas, descrevendo os objetivos propostos pelos autores, os fundamentos e os métodos aplicados, assim como os resultados alcançados. Foi feita a opção de não se aprofundar aqui nos trabalhos sobre indexação automática, que, embora relevantes, fogem ao escopo desta pesquisa<sup>26</sup>. As subseções foram divididas da seguinte forma: *Indexação manual/intelectual de acórdãos e Caracterização e elaboração de ementas*, apresentando as publicações em ordem cronológica, dentro de cada subtópico temático.

<sup>25</sup> “Um caso é a formalização de um conhecimento adquirido de experiências práticas em um determinado contexto” (BRAGA JÚNIOR, 2001, p. 21).

<sup>26</sup> As diferentes abordagens da indexação, incluindo a automática, foram trabalhadas, pela autora e sua orientadora, em artigo submetido à Revista Encontros Bibli.

### 4.3.1 Indexação manual/intelectual de acórdãos

Nesta subseção, são abordados os sete trabalhos que tratam a questão da indexação manual de acórdãos, a saber: (ATIENZA, 1979, 1981), (MOURÃO; MASTRO, 1989), (GUIMARÃES, 1994), (BRASIL, 1996), (BRASIL, 2002) e (SILVA, 2008).

O primeiro trabalho, *Documentação Jurídica: introdução à análise e indexação de atos legais*, é de Atienza (1979), então bibliotecária da Câmara Municipal de São Paulo. Embora antiga e sem novas edições<sup>27</sup>, a publicação pode ser considerada clássica na área, pois é citada em quase todos os trabalhos sobre informação jurídica, publicados desde então, relevando a importância e o impacto da obra. Na Apresentação do livro (p. 7), Hagar Espanha Gomes destaca que Atienza “preocupa-se com o documento desde sua fase de elaboração (redação) até sua organização e divulgação nos veículos especializados, sem se esquecer de conceituar os diversos tipos de documento jurídico”. A autora tem como foco a organização da legislação e dos atos normativos, e referencia, ainda, a organização de dois catálogos em fichas de documentação jurídica, um numérico e outro de assuntos, com a finalidade de colocar, ao alcance do usuário, “todos os atos dos Poderes Executivo e Legislativo [...], atos do Poder Judiciário (acórdãos, pareceres, recursos etc.); atos de órgãos da administração direta e indireta de interesse geral” (ATIENZA, 1979, p. 106). No capítulo 3, a autora caracteriza a jurisprudência e destaca algumas naturezas processuais. No capítulo 9, Atienza (1979) aborda as coletâneas jurisprudenciais, como os boletins de jurisprudência publicados por editoras jurídicas e os ementários de alguns tribunais, que constituíam, à época, mecanismos para a recuperação da jurisprudência.

O segundo trabalho, *Técnica de indexação de pronunciamentos judiciais*, é também de Atienza (1981), então Diretora do Centro de Documentação e Informática da Câmara Municipal de São Paulo. E, embora seja uma obra não publicada, tem sido citada na maioria dos trabalhos sobre tratamento temático da informação jurídica, pois é uma espécie de manual, que utiliza os recursos disponíveis à época na maioria das bibliotecas para a organização da informação: as fichas catalográficas. Os dois principais mecanismos de recuperação da informação jurisprudencial eram o catálogo numérico das decisões judiciais e o catálogo de assuntos, com os pontos de acesso de assuntos desdobrados em várias fichas. As fichas numéricas constituíam a principal ficha de cada ato judicial e deveriam conter os

---

<sup>27</sup> Na atual proposta de reativação da Comissão Brasileira de Documentação Jurídica (CBDJ), no contexto da Febab, consta o objetivo de atualização do livro, trabalho que será feito sob a coordenação de Cecília Atienza.

seguintes dados: epígrafe (nome do local, nome do Tribunal, designação e data do pronunciamento judicial); ementa; instrumento jurídico; autor da ação; réu da ação; relator; decisão; publicação e pista<sup>28</sup>. Já as fichas de assunto eram organizadas por ordem alfabética dos descritores, e também continham os dados: epígrafe, ementa e publicação. Por meio do catálogo de assuntos, era possível realizar a busca de todas as decisões sobre um determinado tema. A remissiva *ver* relacionava os termos preferidos aos não preferidos na representação da informação e a remissiva *ver também* complementava e interligava os assuntos correlatos.

O terceiro trabalho, de Mourão e Mastro (1989), é a obra intitulada *Manual de Implantação do Serviço de Documentação Jurídica*, publicada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), então vinculado à Fundação Prefeito Faria Lima do Governo do Estado de São Paulo. Esse manual teve como objetivo fornecer diretrizes à organização da documentação jurídica no âmbito municipal. Para as autoras, a documentação jurídica é entendida “como a reunião, análise e indexação da doutrina, da legislação, da jurisprudência e de todos os documentos oficiais relativos a atos normativos” (MOURÃO; MASTRO, 1989, p. 13). Em relação às diretrizes apontadas pelas autoras para a organização da jurisprudência, sugere-se a elaboração de um catálogo de jurisprudência (numérico e alfabético de assunto), nos moldes do catálogo tradicional em ficha, preconizado por Atienza (1981). É importante destacar que, à época da elaboração do Manual, os catálogos em linha ainda eram restritos, sendo disseminados em maior escala a partir da década de 1990. Por isso, as fontes indicadas pelas autoras para a seleção dos acórdãos foram os periódicos especializados, a exemplo dos boletins de jurisprudência comerciais e dos repositórios de jurisprudência editados e distribuídos pelos tribunais.

Sendo assim, a recuperação da informação dos acórdãos até o advento dos computadores era feita pela pesquisa nos catálogos numérico e alfabético de assunto, e a consulta à íntegra do documento era feita nos periódicos especializados em jurisprudência. Os procedimentos para a confecção do catálogo incluíam: leitura e seleção dos acórdãos, de acordo com o perfil da comunidade a ser atendida; recorte ou cópia, e colagem do documento em fichas com os seus respectivos metadados. O armazenamento das fichas com o texto era feito pela seguinte ordem: tribunal, natureza processual, ano e número. Também era feita a ficha numérica de jurisprudência, a partir da qual se elaboravam tantas fichas quantos fossem os assuntos a serem desdobrados.

---

<sup>28</sup> A *pista* é a parte da ficha catalográfica na qual os assuntos são representados.

O quarto trabalho, de Guimarães (1994), é uma tese defendida na Universidade de São Paulo (USP), intitulada *Análise documentária em jurisprudência: subsídios para uma metodologia de indexação de acórdãos trabalhistas brasileiros*, na qual o autor propôs quatro categorias básicas para análise de assunto do acórdão: *Fato, Instituto Jurídico, Entendimento e Argumento*. Ressalta-se que o professor Guimarães possui formação em Biblioteconomia e em Direito, e seu trabalho tem sido citado em praticamente todas as publicações nacionais posteriores que abordam a questão do tratamento temático da jurisprudência, e, também da elaboração das ementas. Em sua tese, Guimarães aborda, especificamente, o tema da jurisprudência como fonte do Direito e como objeto de análise documentária, enfocando o acórdão trabalhista de modo particular. O autor destaca que as técnicas de documentação, ao longo dos anos, priorizaram as atividades de elaboração de linguagens de indexação, em detrimento do estabelecimento de metodologias para análise de assunto. Nesse sentido, Guimarães (1994) apresenta as categorias para análise de assunto do acórdão. Em virtude da importância da obra desse autor para este projeto de investigação, sua teoria será mais bem detalhada e aprofundada, a seguir, apresentando exemplos de aplicação prática com acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), ambiente do estudo de caso desta pesquisa.

Como abordado, no âmbito da análise de assunto de acórdãos, a partir da análise da literatura da área (BRASIL, 1996; BRASIL, 2002; GUIMARÃES, 2004; MAÇOLI, 2005; BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015; PIMENTEL, 2015), evidencia-se a expressividade da referência à obra de Guimarães (1994), na qual o autor caracteriza e especifica quatro categorias fundamentais para a análise de assunto em acórdãos – *Fato, Instituto Jurídico*<sup>29</sup>, *Entendimento e Argumento*. Em seu estudo, o autor propõe uma metodologia facetada de *identificação de conceitos* dos acórdãos, concebida a partir da estrutura do acórdão e da Teoria Tridimensional do Direito (TTD), de Miguel Reale. Essas categorias passaram, desde então, a serem parâmetros para a análise de assunto de acórdãos e, também, para a elaboração do resumo jurisprudencial (ementa). A TTD foi desenvolvida, a partir da década de 1940, pelo jurista brasileiro Miguel Reale, um expoente da teoria jurídica. Segundo Reale (1994),

---

<sup>29</sup> *Teoria geral do Direito*. Conjunto de normas reguladoras de certa matéria. Figura jurídica criada para a consecução de determinado fim e para atender a interesses privados ou públicos (DINIZ, 2008, v. 2, p. 943). Instituto – na terminologia jurídica, é a expressão usada para designar o conjunto de regras e princípios jurídicos que regem certas entidades ou certas situações de direito. E com esta compreensão dizemos instituto cambial, instituto da falência, instituto da hipoteca, instituto da servidão, instituto da tutela etc. (DE PLÁCIDO & SILVA, 2014, p. 760).

todo fenômeno jurídico pode ser concebido a partir de três elementos principais: fato, valor e norma, pois, para ele, a essência do fenômeno jurídico é valorativa e, portanto, interpretativa. O Direito, nesse contexto, é concebido como um instrumento valorativo histórico-cultural, em superação ao normativismo jurídico. Argumenta Reale (1994, p. 64-65) que

uma análise em profundidade dos diversos sentidos da palavra Direito veio demonstrar que eles correspondem a três aspectos básicos, discerníveis em todo e qualquer momento da vida jurídica: um aspecto *normativo* (o Direito como *ordenamento* e sua respectiva ciência); um aspecto *fático* (o Direito como *fato*, ou em sua efetividade social e histórica) e um aspecto *axiológico* (o Direito como *valor* de Justiça). [...] O problema da tridimensionalidade do Direito tem sido objeto de estudos sistemáticos, até culminar numa teoria, à qual penso ter dado uma feição nova, sobretudo pela demonstração de que: a) onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um *fato* subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica etc.); um *valor*, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma *regra* ou *norma*, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor; b) tais elementos ou fatores (*fato, valor e norma*) não existem separados um dos outros, mas coexistem numa unidade concreta; c) mais ainda, esses elementos ou fatores não só se exigem reciprocamente, mas atuam como elos de um processo [...] de tal modo que a vida do Direito resulta da interação dinâmica e dialética dos três elementos que a integram (grifos do autor).

Esse posicionamento de Reale (1994) aponta que a Ciência Jurídica pode ser concebida a partir de três elementos fundamentais, quais sejam: fato, valor e norma, presentes em qualquer momento da vida jurídica. São três aspectos básicos presentes em todo fenômeno jurídico, portanto. Argumenta Reale (1994) que a essência do fenômeno jurídico é valorativa e, logo, interpretativa. O Direito, nesse contexto, é concebido como um instrumento valorativo histórico-cultural, em superação ao normativismo jurídico.

A teoria Tridimensional do Direito, de Miguel Reale, é uma teoria jurídica muito original e conhecida internacionalmente. Por essa teoria, Reale teria superado o mero normativismo jurídico que prevalecia nos meios acadêmicos e jurisprudenciais de sua época, demonstrando que o fenômeno jurídico decorre de um fato social, recebe inevitavelmente uma carga de valoração humana, antes de tornar-se norma. Assim, Fato, Valor e Norma em seus diferentes momentos, mas interligados entre si, explicariam a essência do fenômeno jurídico. Mais do que isso, a Teoria do Direito de Miguel Reale representa uma contribuição importante para a compreensão da ciência do Direito, visto que inaugura uma nova ontologia jurídica. Por ela, Reale demonstra a existência de um estreito vínculo entre a dimensão ontológica (fato que revela o ser jurídico), a dimensão axiológica (que valora o ser jurídico), e a dimensão gnosiológica (que dá a forma normativa ao ser jurídico) (GONZALEZ, [2006], n.p.).

De acordo com os apontamentos de Gonzalez [2006], o fenômeno jurídico decorre de um fato social, tendo, de modo intrínseco, uma carga de valoração humana, antes de tornar-se norma. Pode-se interpretar que esse aspecto envolve, ainda, as diversas demandas

sociais que impactam na elaboração da norma.

Segundo Reale (1994), o Direito origina-se do fato, sua dimensão essencial, porque é necessário que exista um evento ou acontecimento para o estabelecimento de um vínculo de significação jurídica. O fato encontra-se no início e no fim do processo normativo e, inserido em uma estrutura normativa, origina o fato jurídico. “Poder-se-á dizer que o Direito nasce do fato e ao fato se destina, obedecendo sempre a certas medidas de valor consubstanciadas na norma” (REALE, 1994, p. 199). Nesse sentido, pode-se dizer que o

fato jurídico é todo e qualquer fato que, na vida social, venha a corresponder ao modelo de comportamento ou de organização configurado por uma ou mais normas de direito. O fato jurídico, em suma, repete, no plano dos comportamentos efetivos, aquilo que genericamente está enunciado no modelo normativo (REALE, 1994, p. 199).

Nessa concepção, só é possível falar de fato jurídico na medida em que este esteja inserido em uma estrutura normativa. A partir da TTD, de Reale, Guimarães (1994) assim descreve e especifica as quatro categorias fundamentais para análise de assunto em acórdãos:

a) o Fato (previsto com tal por REALE) é um dos elementos que, presente no Relatório, gera a lide de que trata o acórdão; b) o Instituto Jurídico (ao mesmo tempo norma e valor aplicado ao fato, na doutrina de REALE), representa a pretensão jurídica das partes – o direito discutido – na questão sub judice, estando igualmente presente no Relatório; c) o Entendimento (norma específica, enquanto resultado de uma operação axiológica entre o fato e a norma geral aventada – o instituto jurídico), elemento característico dos documentos jurisprudenciais, concretiza-se através do Dispositivo; d) o Argumento (explicitação do procedimento axiológico do Judiciário), presente na Motivação, estabelece nexos entre o fato e o instituto jurídico, tendo caráter persuasivo, de forma a garantir um “Dispositivo verossímil” às partes e às instâncias superiores na hipótese de interposição de posterior recurso (GUIMARÃES, 1994, p. 185-186).

Analisando, mais especificamente, o *fato jurídico*, Guimarães (1994, p. 186) aponta que ele constitui-se em “todo fato material que produz efeitos jurídicos; vale dizer, fatos de cuja ocorrência nascem, modificam-se ou extinguem-se direitos, adquirindo, pois, relevância jurídica”. “No caso do acórdão, o fato existe na direta dependência do direito que se discute” (idem, p. 187). A identificação da categoria *fato* não se refere a uma ação específica, mas a uma situação fática de natureza genérica, cujas características podem se repetir em outros contextos, gerando situações fáticas de mesmo teor. Para Guimarães (1994, p. 190, grifos nossos), “o fato atua como ‘elemento disparador’ da questão, mas, no acórdão, ele tem um *objetivo: atingir um determinado direito* (configurando-o ou não)”, de forma que o Judiciário possa se posicionar. O fato jurídico “gera”, portanto, efeitos de direito.

1.º Exemplo de aplicação prática:

- Denúncia apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) n.º 986.947<sup>30</sup>, de 1.º/11/2016, da relatoria do Conselheiro Mauri Torres.

**DENÚNCIA N.º 986947**

ÓRGÃO/ENTIDADE: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

EXERCÍCIO: 2016

RESPONSÁVEIS: *Helvécio Miranda Magalhães Júnior*, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, *Luiz Claudio Guimarães*, Pregoeiro

INTERESSADO: *AMC Informática Ltda.*

PROCURADORA: *Fabíola Sandy Reis Dutra* – OAB/MG 122.861

MPTC: *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

*Ementa:* DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPRESSÃO, REPROGRAFIA, GRÁFICOS E DIAGRAMAÇÃO. ESTIMATIVA DOS SERVIÇOS LICITADOS. TAXA DE COBERTURA. REGULARIDADE. DENÚNCIA IMPROCEDENTE. ARQUIVAMENTO

1. Não há obrigatoriedade de se contratar a totalidade da estimativa dos serviços constante na Ata do Sistema de Registro de Preços.
2. A disponibilização de dados acerca de taxa de cobertura de páginas visa facilitar a formulação de propostas.

Primeira Câmara

34.ª Sessão Ordinária 1.º/11/2016

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada pela empresa *AMC Informática Ltda.*, por meio da qual questiona a regularidade do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 23/2016, realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, cujo objeto é a promoção de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de impressão e reprografia, com assistência técnica e manutenção corretiva, preventiva e especializada, reposição de peças e insumos, como também a contratação de serviços gráficos e diagramação com vistas à confecção de livros, livretos, manuais, cartilhas, cartazes, folders, banners e demais serviços de acordo com as especificações nos anexos do edital.

A empresa denunciante alega, em síntese, que o edital contém as seguintes irregularidades:

1- Manutenção na licitação de Órgãos Públicos que realizaram licitações ou aderiram a outras atas de registro de preços, e que ‘sabidamente não irão contratar via ata de registro de preços’, o que, também, implica, a exclusão da participação de empresas que não possuam o capital social ou patrimônio líquido exigido no edital; (item 3.2 do edital).

2 - Irregularidade na definição da área de cobertura de ‘tonners’ pretos, uma vez que a média ponderada dos supostos, principais participantes, não reflete a realidade, conforme é de conhecimento da Denunciante, atual prestadora dos serviços. E que apresentado o cenário TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS de apenas 8(oito) participantes colocar-se-á em risco o equilíbrio financeiro dos contratos. (Anexo III do Edital)

Os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico e ao Ministério Público junto a este Tribunal que se manifestaram respectivamente, às fls. 324/326 e 329/331, pela improcedência da denúncia.

É, em síntese, o relatório.

Segundo a metodologia proposta por Guimarães (1994), “pergunta-se” ao

<sup>30</sup> Disponível em: <www.tce.mg.gov.br> Normas e Jurisprudência > Pesquisa de Jurisprudência.

Relatório do referido acórdão *o que ocorreu* (fato), e obtém-se a informação. É importante destacar que a categoria *Fato* pode ser subdividida em *Especificações do Fato*.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) realizou pregão eletrônico para registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de impressão e reprografia, cujo edital apresenta irregularidades, segundo a denunciante.

Desse enunciado, duas questões importam ao Direito no âmbito do acórdão:

a) A realização de pregão eletrônico para registro de preços, com vistas à eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de impressão e reprografia.

b) O edital contém as irregularidades (especificações do fato):

- manutenção, na licitação, de Órgãos Públicos que realizaram licitações ou aderiram a outras atas de registro de preços, e que ‘sabidamente não irão contratar via ata de registro de preços’;

- irregularidade na definição da área de cobertura de ‘tonners’ pretos.

Para fins de indexação da Denúncia, na fase de identificação de conceitos, sem a preocupação com a correspondência deles em um vocabulário controlado, é importante destacar os seguintes conceitos: *denúncia; pregão eletrônico; registro de preços; edital, irregularidade; contratação, empresa especializada; serviços de impressão e reprografia*. Para as irregularidades apontadas pelo denunciante, é necessário verificar, no voto do relator, se elas foram realmente consideradas irregulares, pois não se justifica “inchar” o campo da indexação com conceitos que não sejam representativos das irregularidades passíveis de responsabilização, como é o caso em questão. No *Voto*, o relator julgou as irregularidades improcedentes, não sendo necessário, nesse caso, apontar as irregularidades na forma de conceitos.

Quanto à segunda categoria de análise, o *instituto jurídico*, por sua vez, de acordo com Guimarães (1994), é o direito pretendido, o que se pretende judicialmente. Ele é previsto em lei, caracterizado pela doutrina e apreciado pela jurisprudência. Observam-se nos institutos jurídicos as seguintes características:

a) são oriundos de situações (circunstâncias) com características comuns; b) tais situações possuem relativa permanência; c) existe uma estrutura normativa (normas e modelos jurídicos) homogênea prevendo tais situações; d) dessa previsão resulta uma entidade autônoma, oponível a outros institutos jurídicos. No âmbito da análise documentária, interessam ainda, ao bibliotecário/documentalista, outras questões a respeito do instituto jurídico: a) possui caráter genérico e abstrato; b) reflete, no âmbito do acórdão “o que se busca” do Judiciário; vale dizer, o que dá o caráter jurídico à pretensão (constitui-se no direito discutido); c) como decorrência do aspecto anterior, constitui-se no elemento básico de pesquisa no acórdão, uma vez que o fato atua como seu elemento especificador, circunstanciando-o; d) a

terminologia, no âmbito dos institutos jurídicos, encontra-se mais sedimentada, seja por ele se constituir em um aspecto mais *técnico* do Direito, seja pelo fato de a legislação e a doutrina estabelecerem denominações para os mesmos. Dessa forma, observa-se que as linguagens documentárias na área jurídica trazem, via de regra, a previsão de institutos jurídicos (GUIMARÃES, 1994, p. 192).

É importante destacar, no entanto, que, em processos de controle externo, não há um objeto único que se possa qualificar como o “direito pretendido”, pois em tais processos o que se espera da atuação dos tribunais de contas é a defesa do interesse público e não há uma parte no processo, nos moldes dos litígios do Poder Judiciário. Tendo em vista, ainda, as análises da autora desta pesquisa e, especialmente, diante da dificuldade de se identificar um instituto jurídico único nos processos do controle externo<sup>31</sup>, a categoria *Instituto Jurídico* será adaptada para a expressão *Questão jurídica ou técnica*, que foi assim denominada por Guimarães (2004), quando tratou da elaboração de ementas. Essa escolha se justifica pelo fato de os processos de análise de assunto em indexação e em ementas ser semelhantes.

Essa adaptação terminológica se faz necessária para que o Modelo de Leitura Técnica (MLT) seja de mais fácil compreensão pelo indexador, pois é esse o objetivo do instrumento. Além disso, a própria autora desta pesquisa, indexadora no TCEMG, viu-se diante de dificuldades em transpor a terminologia inicial adotada em Guimarães (1994) para os acórdãos do controle externo. Acredita-se, desse modo, que esse ajuste trará maior clareza, especialmente no momento de se avaliar o MLT.

Assim sendo, tendo em vista essa adequação, e retomando a análise da Denúncia n.º 986.947, entende-se que a questão jurídica ou técnica sobre a qual se discute é sobre a fiscalização dos atos de gestão dos agentes públicos envolvidos, de forma especial, a análise de denúncia no contexto de um processo licitatório de pregão eletrônico. Dessa análise, apontam-se os seguintes conceitos principais: *fiscalização, atos de gestão, denúncia, edital de licitação, pregão eletrônico*.

O *entendimento* é uma categoria peculiar ao acórdão; estando presente no *Dispositivo* (parte final do acórdão), funciona como elo entre o fato e o direito discutido, por meio de um posicionamento do Judiciário, segundo Guimarães (1994). O entendimento apresenta caráter opinativo e manifesta um posicionamento, favorável ou não, da autoridade legalmente constituída, para o fato apresentado em relação às pretensões postas pelos interessados. As características do *Entendimento* são:

---

<sup>31</sup> Tendo como fundamento, ainda, a Consulta n.º 4789/2017 feita à Governnet Editora Ltda., empresa especializada na divulgação de informações pertinentes à Administração Pública e na capacitação dos agentes envolvidos com a gestão governamental. Vide Anexo 1 deste trabalho.

a) exterioriza a prestação jurisdicional, como se pode observar no *mandamus* existente no Dispositivo. Ex.: “dou provimento...”; b) apresenta caráter dual, pois o nexa a ser estabelecido entre o fato e o instituto jurídico só pode ser positivo (existente) ou negativo (inexistente). Tal fato se traduz em expressões como: “dar/negar provimento”, “conhecer/desconhecer”, etc. [...] c) permite maior precisão na busca, pois a análise – e em consequência, a representação documentária – pelo entendimento diminui a revocação, eliminando ruídos no SRI (GUIMARÃES, 1994, p. 196).

Na Denúncia n.º 986.947 apresenta-se, no Dispositivo, item III – Voto, o entendimento do colegiado: *regularidade, improcedência da denúncia*, o que indica que não foram identificadas irregularidades. Assim, a decisão final ou resultado do processo foi: *arquivamento dos autos*. O relator destaca, no entanto, que a constatação de elementos irregulares futuros durante a realização do procedimento licitatório poderá ensejar novo exame da matéria pelo Tribunal, conforme excerto a seguir.

### III - VOTO

Pelo exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, *voto pela improcedência* da Denúncia e consequente *arquivamento dos autos*, nos termos do disposto no art.176, I, da Resolução n.º12/2008. Ressalve-se que a constatação de elementos supervenientes e de eventuais irregularidades cometidas ao longo do procedimento licitatório poderá ensejar o novo exame da matéria por este Tribunal.

Intimem-se a Denunciante e a Denunciada desta decisão.

Mais uma vez, para fins de indexação da Denúncia, nas fases de identificação e seleção de conceitos, é importante destacar os conceitos de *regularidade e improcedência da denúncia*, referentes ao *Entendimento*, e o conceito de *arquivamento dos autos*, que revela a decisão ou resultado do processo.

O *entendimento* necessita ser motivado. Sustenta Guimarães (1994, p. 198) “verificado o que ocorreu (Fato), o direito que se discute judicialmente (Instituto Jurídico) e o tipo de posicionamento tomado pelo Judiciário (Entendimento), chega-se às razões que sustentam tal posicionamento”. Nesse sentido, a motivação é uma exigência legal e uma atividade basicamente argumentativa e persuasiva, que objetiva justificar o *Dispositivo*. Vislumbra-se, com o entendimento, conectar a situação jurídica com as demais fontes de informação jurídicas. “O Dispositivo deve, pois, vir acompanhado de uma argumentação que possa convencer as partes (conseguir a ‘adesão de seus espíritos’) no sentido do entendimento do juiz” (GUIMARÃES, 1994, p. 202).

No caso da Denúncia n.º 986.947, observa-se que o colegiado julga a denúncia improcedente, a partir dos fundamentos apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, balizados no Decreto Estadual n.º 46.311, de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Estado de Minas Gerais, bem como na

análise do Edital. Dentre os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, são representativos os argumentos expostos a seguir.

**Apontamento da denunciante:**

Manutenção na licitação de Órgãos Públicos que realizaram licitações ou aderiram a outras atas de registro de preços, e que ‘sabidamente não irão contratar via ata de registro de preços’, o que, também, implica a exclusão da participação de empresas que não possuam o capital social ou patrimônio líquido exigido no edital; (item 3.2 do edital).

**Análise do Tribunal:**

Assim, ainda que constem no Edital como participantes, os Órgãos citados pela Denunciante não são obrigados à aquisição pela ata, mas resguarda-se ao beneficiário do registro a preferência em igualdade de condições, em caso de aquisições, fora da ARP, dos mesmos serviços licitados (Conforme art. 23 do Decreto Estadual n.º 46.311, de 2013).

**Apontamento da denunciante:**

Irregularidade na definição da área de cobertura de ‘tonners’ pretos, uma vez que a média ponderada dos supostos, principais participantes, não reflete a realidade, conforme é de conhecimento da Denunciante, atual prestadora dos serviços. E que apresentado o cenário de apenas 8(oito) participantes, colocar-se-á em risco o equilíbrio financeiro dos contratos (Anexo III do Edital).

**Análise do Tribunal:**

A Unidade Técnica pontuou que “*não há exigência no edital de se cumprir com um percentual de taxa de cobertura, cabendo ao licitante elaborar a sua proposta com base naquela tabela apresentada pelo CSC, ou caso queira maior precisão, formular um questionamento, que entender mais esclarecedor, direto à Administração*”.

Dessa forma, uma vez que os dados apresentados pela Administração referentes à taxa de cobertura de páginas visaram facilitar a formulação de propostas, sendo suficientes e adequados para tal fim, não há irregularidade quanto ao item denunciado.

Por fim, os enunciados seguintes sintetizam os *argumentos* (fundamentos da decisão) defendidos pelo colegiado para julgar a Denúncia n.º 986.947 improcedente: “*não há obrigatoriedade de se contratar a totalidade da estimativa dos serviços constantes na Ata do Sistema de Registro de Preços*” e “*a disponibilização de dados acerca de taxa de cobertura de páginas visa facilitar a formulação de propostas*”. Tais fundamentos podem ser representados pelos seguintes conceitos: *ausência, obrigatoriedade, contratação, totalidade, estimativa, serviço, ata de registro de preços; disponibilização, dados, taxa de cobertura, finalidade, formulação, proposta*.

Para fins de organização dos conceitos na indexação, sugere-se verificar se os termos são autorizados pelo vocabulário controlado adotado pelo sistema de informação (segunda etapa da indexação, a tradução), e dispor tais termos de modo a criar uma frase de indexação. Essa frase é construída por enunciados lógicos – conjunto de termos que representa o conteúdo temático do acórdão, a partir de uma ordem de citação<sup>32</sup> (sintaxe) – que

<sup>32</sup> Nesta pesquisa, para fins de organização dos conceitos na frase de indexação, adota-se a ordem de citação proposta por Guimarães (1994): 1) *instituto jurídico*, 2) *fato*, 3) *entendimento*, 4) *argumento*. Optou-se, também, pela indicação da *Decisão* ao final da ordem de citação dessas quatro categorias, por se considerar que esse elemento, ao indicar o(s) resultado(s) do processo de controle externo, é de interesse social.

reflete a organização dos termos, conforme exposto adiante. Nessa frase de indexação, insere-se um *ponto* (.) após cada enunciado lógico para facilitar a compreensão de quem pesquisa a jurisprudência. Embora o estudo sobre a etapa da tradução não faça parte do escopo desta pesquisa, para fins de visualização do resultado final da indexação, realizou-se a tradução utilizando o Vocabulário Controlado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)<sup>33</sup>, que é destinado à representação temática das decisões e normas internas produzidas pela instituição.

#### **Conceitos traduzidos para o Vocabulário Controlado:**

Denúncia, Edital de licitação, Pregão eletrônico, Registro de Preços. Seplag, Contratação, Empresa gráfica, Impressão, Reprografia. Regularidade. Improcedência. Ausência, obrigatoriedade, contratação, totalidade, estimativa, serviço, ata, registro de preços; disponibilização, dados, taxa de cobertura de páginas, objetivo, elaboração, proposta. Arquivamento.

#### 2.º Exemplo de aplicação prática:

- Denúncia apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) n.º 862.317<sup>34</sup>, de 27/08/2013, da relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

Acórdão – Primeira Câmara

Processo n.º **862317**

Natureza: **Denúncia**

Exercício/Referência: Processo Licitatório n.º **041/2011** – Pregão Presencial n.º **025/2011** Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cristais

Responsável: *Maria Elizabet Santos de Souza*, Prefeita à época; *Pablo José da Silva*, Pregoeiro

Denunciante: *Rafael Dias da Silva* – ME

Procurador(es): *Vanderleia Silva Melo*, OAB/SP 293204; *Adil Pinheiro de Paula* OAB/MG 115081; *Wandyck Fernandes Badaró*, OAB/MG n. 53364; *Sérgio Bassi Gomes*, CRC/MG 20704; *Fernanda Maia*, OAB/MG 106605; *Marcelo Souza Teixeira*, OAB/MG 120730, *Carlos Henrique Nascimento Santana*, OAB/MG 121263

Representante do Ministério Público: *Sara Meinberg* Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

**EMENTA:** DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE PNEUS – PRODUTOS NACIONAIS – CLÁUSULA DE CARÁTER RESTRITIVO À COMPETIÇÃO – PROCEDÊNCIA – EXIGÊNCIA DE PRODUTOS DE PRIMEIRA LINHA – OBSCURIDADE E SUBJETIVIDADE DA DESCRIÇÃO – COMPROMETIMENTO DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS – ESTIMATIVA DE PREÇOS – IMPRESCINDIBILIDADE NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO – INOBSERVÂNCIA DO ART. 40, § 2.º, II, DA LEI N.º 8.666/93 – ALTERAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME – NECESSIDADE DE RENOVAÇÃO DO PRAZO (ART. 21, § 4.º, DA LEI DE LICITAÇÃO) – APLICAÇÃO DE MULTAS AOS RESPONSÁVEIS – RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR – DETERMINAÇÕES A ÓRGÃOS DA CASA 1) O art. 37, inc. XXI da CF/88, destaca que licitação tem como pressuposto o tratamento isonômico, sendo este um dos elementos que vai determinar a possibilidade de competição e, portanto, a licitação como forma obrigatória do regime de contratação da Administração Pública, salvo casos previstos em Lei. Na mesma medida, esta matéria encontra vasto amparo na doutrina e na jurisprudência. 2) Para assegurar tratamento isonômico, é preciso também que o critério de julgamento seja objetivo, sob pena da igualdade ser violada por preferência de ordem pessoal (subjetivo). 3) É imprescindível a estimativa de preços na fase interna da licitação, pois estipula os parâmetros objetivos para julgamento das propostas apresentadas. De preferência deve ser realizada com base nos preços

<sup>33</sup> Disponível em: < <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Tesouro/IndexPublic>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>34</sup> Disponível em: < [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br)> Normas e Jurisprudência > Pesquisa de Jurisprudência.>

*colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, inclusive para que a Administração tenha conhecimento dos preços correntes de mercado, para avaliar a vantagem de sua contratação, e especialmente, se precaver de propostas inexequíveis ou exorbitantes. 4) A alteração no objeto da licitação, após a sua publicidade, causa prejuízo à elaboração da proposta comercial, sendo indispensável a renovação do prazo aos demais interessados na licitação, (art. 21 § 4.º da Lei de Licitação). 5) Aplica-se multa pelas irregularidades perpetuadas aos responsáveis pela licitação. 6) Faz-se recomendação ao atual Prefeito Municipal. 7) Determina-se o cumprimento das disposições regimentais e, após, o arquivamento dos autos.*

### **RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa **Rafael Dias da Silva** -ME, por meio de sua procuradora **Vanderleia Silva Melo**, OAB-SP n. 293204, protocolizada neste Tribunal em 19/9/2011, solicitando apuração de fatos em face de supostas irregularidades que teriam sido praticadas na formalização do Processo Licitatório n.º 041/2011, na modalidade Pregão Presencial n.º 025/2011, realizada no Município de Cristais, objetivando a aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores e baterias automotivas para atender diversas diretorias municipais. O objeto da denúncia se refere à cláusula do Edital que teria caráter restritivo ao caráter competitivo do certame, por exigir que os pneus sejam de “fabricação nacional”. A denúncia veio acompanhada do edital em tela e anexos e documentos de identificação do denunciante (fls. 15/48). Distribuídos à Conselheira Adriene Andrade, a Relatora determinou diligência ao Prefeito Municipal para que este informasse o estágio atual do Pregão em 48 horas, enviasse cópia do contrato, caso este tivesse sido firmado, e de documentos pertinentes aos pagamentos já realizados, posto que a denúncia teria dado entrada nesta Corte após ter iniciado o Pregão (fls. 51). Do exame dos documentos apresentados (fls.15/48) o relatório técnico (fls. 74/87) e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (89/91), em manifestação inicial apontaram como irregularidades, além da exigência de que o produto fosse de procedência nacional, também, de que os pneus fossem de “1.ª linha”, ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação, e alteração do objeto contratual na sessão Pública do Pregão (art. 21, §4.º da Lei n.º 8666/93). Após foram citados a Prefeita, à época, Sra. **Maria Elizabet Santos de Souza**, e o Pregoeiro, Sr. **Pablo José da Silva** (fls. 92), que apresentaram defesa (fls. 98/202). Após o reexame técnico de fls. 204/211 e a manifestação do MPC, pela procedência da denúncia e aplicação de multa nos termos legais, vieram-me os autos conclusos. É o relatório.

Segundo a metodologia proposta por Guimarães (1994), “pergunta-se” ao Relatório do referido acórdão *o que ocorreu* (fato), e obtém-se a informação. É importante destacar que a categoria *Fato* pode ser subdividida em *Especificações do Fato*.

A Prefeitura de Cristais realizou processo licitatório, na modalidade pregão presencial, objetivando a aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores e baterias automotivas para atender diretorias municipais, cujo edital apresenta irregularidades, segundo o denunciante.

Desse enunciado, duas questões importam ao direito no âmbito do acórdão:

a) A realização de processo licitatório, na modalidade pregão presencial, para aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores e baterias automotivas.

b) O edital contém as irregularidades (especificações do fato):

- exigência de que o produto seja de procedência nacional;
- exigência de que os pneus sejam de “primeira linha”;
- ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação;
- alteração do objeto contratual na sessão pública do pregão.

Para fins de indexação da Denúncia, nas fases de identificação de conceitos, é importante destacar os seguintes conceitos, sem a preocupação da correspondência deles no

vocabulário controlado: *denúncia; processo licitatório; pregão presencial; edital, irregularidade; aquisição, pneu, câmara de ar, protetores, baterias automotivas*. Para as irregularidades apontadas pelo denunciante, é necessário verificar, no voto do relator, se elas foram realmente consideradas irregulares. Observa-se que, ao final, no Voto, o relator julgou as irregularidades procedentes, sendo necessário, nesse caso, apontar as irregularidades na forma de conceitos.

Sendo assim, complementam-se os conceitos acima identificados:

- irregularidade; exigência, pneus, fabricação nacional;
- irregularidade; exigência, produtos, primeira linha;
- irregularidade; ausência, planilha, preços unitários; ausência, valor estimado, contratação;
- irregularidade; alteração, objeto, certame, sessão pública, pregão.

#### **VOTO**

[...]

Constam dos autos (fls. 74/87) as irregularidades seguintes:

##### **1. Exigência de que os pneus sejam de fabricação nacional.**

O art. 3.º da Lei 8666/93 visa assegurar o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, além de garantir que a licitação seja processada e julgada de acordo com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros. *Dentro desta perspectiva, os incisos do seu parágrafo primeiro estabelecem de forma coesa a vedação de incluir nas licitações qualquer cláusula ou condição que possam resultar em qualquer restrição que cerceie o caráter competitivo do certame*. Nesta lógica, adstrito ao princípio da legalidade e da isonomia, *proíbe o tratamento diferenciado entre licitantes, inserido no seu texto, a garantia do tratamento igualitário entre empresas brasileiras e estrangeiras*, exceção no caso de desempate entre os bens e produtos nacionais, dando-se preferência a este.

O art. 37, inc. XXI da CF/88 destaca que licitação tem como pressuposto o tratamento isonômico, sendo este um dos elementos que vai determinar a possibilidade de competição e, portanto, a licitação como forma obrigatória do regime de contratação da Administração Pública, salvo casos previstos em Lei. Na mesma medida, esta matéria encontra vasto amparo na doutrina e na jurisprudência.

O art. 3.º inc. II da Lei n.º 10520/02 sintetiza esta situação ao vedar qualquer especificação excessiva na definição do objeto que resulte em restrição a competição.

*Neste contexto, consta expressamente no edital n.º. 025/11 (fls. 36/39) a determinação da contratação de produtos (pneus) nacionais, sem nenhuma justificativa que possa legitimar tal restrição.*

*Ademais, a inobservância destes princípios gera o encadeamento de irregularidades que pode ter repercutido na anotação do Órgão Técnico quanto à insuficiência de competitividade decorrente do fato de ter comparecido apenas uma concorrente ao certame* (fls. 81, 86). Observa ainda que a proposta inicial da empresa foi de R\$ 190.230,00 e o valor vencido foi de R\$ 188.141,00.

##### **2. Exigência de que os produtos sejam de 1.ª linha.**

*Trata-se de descrição obscura e subjetiva, contrariando os arts. 14 e 15 da Lei n.º 8666/93. Não há como conceber ou imprimir características objetivas a esta expressão, podendo comprometer o julgamento das propostas. Em consonância estabelece o art. 3 inc. I da Lei n.º 10.520/02, previsão expressa de que na fase preparatória do edital a autoridade competente deve estabelecer os critérios de aceitação das propostas. [...]*

*Por fim, para assegurar tratamento isonômico, é preciso também que o critério de julgamento seja objetivo, sob pena da igualdade ser violada por preferência de ordem pessoal (subjetiva).*

##### **3. Ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação, em desacordo com o inciso II do § 2.º do art. 40 da Lei de Licitações.**

*Imprescindível a estimativa de preços na fase interna da licitação, pois estipula os parâmetros objetivos para julgamento das propostas apresentadas. De preferência deve ser realizada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, inclusive para que a Administração tenha conhecimento dos preços correntes de mercado, para avaliar a vantagem de sua contratação e, especialmente, se precaver de propostas inexequíveis ou exorbitantes. [...]*

**4. Alteração no objeto do certame na sessão pública do Pregão, nos itens 8 e 12 do Anexo I do edital (fls. 36/37) – art. 21 § 4.º da Lei de Licitação.**

*[...] Alteração no objeto da licitação, após a sua publicidade causa prejuízo à elaboração da proposta comercial, sendo indispensável a renovação do prazo aos demais interessados na licitação, (art. 21 § 4.º da Lei de Licitação).*

*Diante do exposto, à vista das irregularidades constatadas nos itens de 1 a 4, julgo procedente a Denúncia, e aplico a multa a Prefeita Municipal, Sra. Maria Elizabet Santos de Souza – ex Prefeita Municipal de Cristais, e ao Sr. Pablo José da Silva, Pregoeiro, equivalente a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada um, com fundamento no art. 76, XIV, da Constituição Estadual c/c inciso II do art. 318 do Regimento Interno deste Tribunal.*

*Recomendo, ainda, ao atual Prefeito Municipal que na hipótese de vir a deflagrar novo procedimento licitatório com mesmo objeto, que o faça em conformidade com as orientações trazidas nestes autos.*

Transitada em julgada a decisão, cumpram-se as disposições do art. 364 do RITCMG.

Cumpridas as medidas, arquivem-se os autos, consoante o disposto no inciso I do art. 176 do RITCMG.

Como essa fase de identificação de conceitos não tem como preocupação a correspondência dos conceitos no vocabulário controlado, é importante que o indexador mantenha tais conceitos anotados, para, ao final da análise de assunto, fazer a verificação no tesouro.

A *questão jurídica ou técnica*, por sua vez, de acordo com terminologia de Guimarães (2004), refere-se, também, à fiscalização dos atos de gestão, no contexto de uma denúncia sobre processo licitatório de pregão presencial para aquisição de peças automotivas. Dessa análise, apontam-se os seguintes conceitos principais: *fiscalização, atos de gestão, denúncia, edital de licitação, pregão presencial, aquisição, peça automotiva.*

O *entendimento* está presente, neste acórdão, no *Voto do Relator*, e funciona como elo entre o fato e o direito discutido. Como são várias as irregularidades apontadas pelo denunciante, o papel do relator é o de analisar cada um dos apontamentos e emitir um posicionamento sobre cada um deles, conforme excerto do voto acima transcrito, e, ao final, expedir a conclusão, como indicado a seguir.

**VOTO**

*Diante do exposto, à vista das irregularidades constatadas nos itens de 1 a 4, julgo procedente a Denúncia, e aplico a multa a Prefeita Municipal, Sra. Maria Elizabet Santos de Souza – ex Prefeita Municipal de Cristais, e ao Sr. Pablo José da Silva, Pregoeiro, equivalente a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada um, com fundamento no art. 76, XIV, da Constituição Estadual c/c inciso II do art. 318 do Regimento Interno deste Tribunal.*

*Recomendo, ainda, ao atual Prefeito Municipal, que na hipótese de vir a deflagrar novo procedimento licitatório com mesmo objeto, que o faça em conformidade com as orientações trazidas nestes autos.*

Mais uma vez, para fins de indexação da Denúncia, nas fases de identificação e seleção de conceitos referentes à categoria *Entendimento*, é importante destacar os seguintes conceitos referentes ao Entendimento: *irregularidade; procedência, denúncia; aplicação,*

*multa, perfeita, pregoeiro, recomendação.*

Na Denúncia n.º 862.317 surge outro elemento característico da documentação produzida no âmbito do controle externo; são as *recomendações*. Como o próprio nome indica, trata-se de uma ou várias recomendações feitas pelo tribunal de controle ao órgão fiscalizado, quando, por exemplo, as irregularidades verificadas são de caráter formal, sem implicar em prejuízo ao erário, ou quando o dano ao erário é insignificante, correspondendo a um valor de pequena monta. As recomendações, nesse caso, não têm a função de penalizar o gestor, mas de orientá-lo quanto à melhoria em aspectos pontuais da administração, como, por exemplo, manter a documentação contábil organizada da forma prescrita em instrução normativa do Tribunal; observar a aplicação dos índices constitucionais em saúde e educação; respeitar os requisitos do Plano Nacional de Educação (PNE) na formulação das políticas públicas educacionais, dentre outras de mesmo caráter.

Quanto aos *Argumentos* que fundamentam a decisão, têm-se os indicados a seguir, que são importantes para a fundamentação da decisão. Essas fundamentações normativa e jurisprudencial também podem compor um campo à parte, em que são referenciadas as fontes de informação jurídicas.

**Normativo:**

- Constituição da República de 1988: art. 37, XXI
- Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos): art. 3.º, 14, 15, 21, § 4.º, 40, § 2.º, II
- Lei n.º 10.520/2002: art. 3.º, I, II

**Jurisprudencial:**

- Processo TCU 2014/2007
- Processo TCU n.º 750.143-96-7, Decisão n.º 289/1997

Por fim, os enunciados seguintes sintetizam os *argumentos* defendidos pelo colegiado para julgar a Denúncia n.º 862.317 procedente:

**Quanto à primeira irregularidade:**

Neste contexto, consta expressamente no edital n.º 025/11 (fls. 36/39) a determinação da contratação de produtos (pneus) nacionais, sem nenhuma justificativa que possa legitimar tal restrição. Ademais, a inobservância destes princípios gera o encadeamento de irregularidades que pode ter repercutido na anotação do Órgão Técnico quanto à insuficiência de competitividade decorrente do fato de ter comparecido apenas uma concorrente ao certame [...].

**Quanto à segunda irregularidade:**

Por fim, para assegurar tratamento isonômico, é preciso também que o critério de julgamento seja objetivo, sob pena da igualdade ser violada por preferência de ordem pessoal (subjetiva).

**Quanto à terceira irregularidade:**

Imprescindível a estimativa de preços na fase interna da licitação, pois estipula os parâmetros objetivos para julgamento das propostas apresentadas.

**Quanto à quarta irregularidade:**

Alteração no objeto da licitação, após a sua publicidade causa prejuízo à elaboração da proposta comercial, sendo indispensável a renovação do prazo aos demais interessados na licitação, (art. 21 § 4.º da Lei de Licitação).

Sabe-se que nem todos os conceitos identificados são selecionados para a representação temática. Nesse sentido, na fase de *seleção* de conceitos, a Denúncia n.º 862.317 pode ser representada da seguinte forma:

Denúncia, processo licitatório, pregão presencial, aquisição, pneu, câmara de ar, protetores, baterias automotivas. Irregularidade, edital; exigência, pneus, fabricação nacional; exigência, produtos, primeira linha; julgamento, proposta; critério subjetivo; ausência, planilha, preços unitários; ausência, valor estimado, contratação; alteração, objeto, certame, sessão pública, pregão.

Procedência; aplicação, multa, prefeita, pregoeiro; recomendação.

E a seguinte *tradução* para o Vocabulário Controlado do TCEMG:

**Conceitos traduzidos para o Vocabulário Controlado:**

Denúncia, edital de licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Cristais, aquisição, pneu, câmara de ar. Irregularidade, edital. Restrição de competitividade. Exigência, produto, fabricação nacional, primeira linha. Julgamento, proposta, critério subjetivo. Ausência, planilha, quantitativo, preço unitário, valor, estimativa, contratação. Alteração, objeto, licitação, posterioridade, publicidade, necessidade, renovação, prazo. Procedência. Aplicação, multa, prefeito, pregoeiro. Recomendação.

O quinto trabalho, sob a responsabilidade dos pesquisadores Guimarães, Medeiros e Sordi (1996), intitulado *Manual de Indexação de Jurisprudência da Justiça Federal*, editado pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), visou padronizar a indexação da jurisprudência no âmbito dos Tribunais Regionais Federais (TRFs). Como metodologia, também foi adotada a abordagem de análise de assunto por categorias, proposta por Guimarães (1994). No manual, são apresentadas as seguintes etapas do processo de indexação dos acórdãos: a análise de assunto e a tradução. A análise de assunto, etapa mais complexa do processo de indexação, visa assimilar e compreender o conteúdo temático do documento, dele extraindo os aspectos mais relevantes. Segundo as diretrizes do manual, essa etapa é dividida em três fases consecutivas e interdependentes: leitura técnica do documento, extração de assuntos e seleção de conceitos.

Na primeira fase, há a leitura atenta e detalhada do acórdão, a partir da estrutura e função do documento, fase que “consiste na leitura minuciosa do acórdão na sua íntegra, com o intuito de extrair os assuntos mais relevantes [nele] expressos, com vista a posterior representação do conteúdo e à recuperação da informação pelo usuário” (BRASIL, 1996, p. 13). Como técnicas facilitadoras dessa fase, são propostas as seguintes perguntas, cujas respostas devem ser dadas, preferencialmente, por meio de frases: a) ao relatório (ou ao relatório do voto): Qual a situação fática que suporta tal discussão? Qual o direito que efetivamente se discute? b) ao dispositivo: Qual o posicionamento adotado pelo Tribunal

(qual o tipo de nexos estabelecido entre a situação fática e o direito discutido)? c) ao fundamento do voto: Quais os argumentos utilizados pelo relator para sustentar o posicionamento expresso no dispositivo? (idem, p. 14).

Nas segunda e terceira fases de extração e seleção de conceitos, o indexador deve, a partir da leitura previamente realizada, extrair e, depois, selecionar “os enunciados de assunto – termos ou frases que representem o conteúdo do acórdão – tantas quantas forem as questões abordadas – sem se preocupar com a existência ou não dos termos no Tesouro” (idem, p. 14). Na fase de seleção, são selecionados os conceitos referentes às quatro categorias de análise, propostas por Guimarães (1994). Após a etapa de interpretação do acórdão (com as três fases: leitura, identificação e seleção de conceitos), parte-se para a segunda etapa da indexação, na qual ocorre a atividade de tradução para o vocabulário controlado adotado no sistema de informação.

O manual também propõe uma ordem de apresentação dos descritores (ordem de citação), com vistas à coerência na formação dos enunciados de assunto, a saber: Instituto Jurídico/Fato/Entendimento/Argumento. Embora, no ambiente digital, a questão da ordem de citação não seja considerada relevante, pois não existe a preocupação com o chamado ponto de acesso principal, tradicional nas fichas catalográficas, estabelecer uma ordem para a apresentação das categorias sistematiza o trabalho do indexador, além de conferir maior facilidade ao usuário na compreensão do conteúdo do acórdão e na identificação daqueles julgados que possuem, por exemplo, um mesmo instituto jurídico e um mesmo contexto fático, mas utilizando argumentos divergentes, em diferentes tribunais. Esse é um cuidado que facilita o trabalho de pesquisa dos operadores do Direito, em especial de advogados que defendem determinada tese jurídica e buscam decisões no mesmo sentido da tese arguida.

O sexto trabalho analisado, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), instituição referência no contexto da organização da informação jurisprudencial no Brasil, tanto para os tribunais inferiores do Judiciário quanto para os próprios tribunais de contas, foi o publicado em 2002, com a obra intitulada *Manual do Analista de Jurisprudência*, cujos fundamentos teóricos são pautados na obra de Guimarães (1994). Vale destacar, também, que como as matérias deliberadas no STJ são vastas em termos temáticos, elas são utilizadas como precedentes pelos operadores do Direito para fundamentar teses jurídicas em processos nas diversas esferas dos órgãos jurisdicionais brasileiros. A base de dados jurisprudencial do STJ, disponível na internet desde 1997, abrange acórdãos, súmulas e decisões monocráticas, publicadas desde a criação da instituição, em 1988.

Segundo as diretrizes desse manual, no processo de indexação dos acórdãos no STJ, a análise temática “visa ao estudo dos acórdãos e à compreensão dos temas neles tratados, para representar-lhes o conteúdo por meio de terminologia padronizada que possibilite sua recuperação em pesquisa de jurisprudência” (BRASIL, 2002, p. 18). Assim, a análise de assunto dos acórdãos abrange as seguintes categorias de análise, decorrentes da estrutura textual do documento, e também conforme proposta de Guimarães (1994): a) o aspecto fático do acórdão (localizado normalmente no Relatório); b) a(s) tese(s) jurídica(s) discutida(s) pelos Ministros; c) a decisão do STJ; d) seus fundamentos.

Conforme estipulado no manual, o foco de análise para a indexação é, especialmente, o Voto. No processo de organização temática dos documentos jurisprudenciais, as etapas da indexação incluem, além da análise para identificação do assunto, a tradução para uma linguagem de especialidade e a elaboração do resumo estruturado. Na fase de análise de assunto do acórdão, ocorre a compreensão do conteúdo do documento como um todo, por meio de uma leitura interpretativa do texto integral (relatório e voto). Segundo orientações no manual, a pergunta que norteia esta fase é: “O que quis dizer o relator?”; com a resposta a essa questão, certifica-se do objeto da prestação jurisdicional e da situação fática. Depois, o indexador verifica qual o entendimento sobre a matéria e os fundamentos para provimento ou não do pedido.

Para se compreender como o relator chega à decisão é preciso ficar claro que se desenvolve um processo lógico de raciocínio que se expressa num silogismo<sup>35</sup>. No caso de uma ação em que se pede a impenhorabilidade de um bem de família, o silogismo seria construído dessa forma: premissa maior: todo bem de família é impenhorável; premissa menor: ora, a casa de João é um bem de família; conclusão: logo, a casa de João é impenhorável. Isso quer dizer que a matéria (objeto da prestação jurisdicional) se insere no contexto da premissa maior (uma declaração afirmativa ou negativa universal). Encontrar-se-á na premissa menor a situação fática e na conclusão a sentença judicial (entendimento) (BRASIL, 2002, p. 28).

Assim, o *Manual* orienta que o analista de assunto anote os termos ou frases que representem o conteúdo do acórdão, sem se preocupar com a existência dos termos no tesouro. Ademais, destaca a importância de o analista atentar para a identificação de conceitos e não de palavras e, também, não ser necessário representar todos os conceitos identificados previamente, pois a escolha deles depende do potencial interesse para o usuário final e do critério da especificidade na representação. Segundo registrado no manual, o “que interessa na recuperação é o direito discutido e decidido no acórdão em questão, seja ele direito processual

---

<sup>35</sup> “Silogismo é uma forma de raciocínio que contém premissas e uma conclusão” (BRASIL, 2002, p. 28).

ou direito material” (idem, p. 31).

Sobre as categorias de análise e a proposta de uma ordem para apresentação dos descritores, o manual recomenda que

parte-se do entendimento, localizado na parte dispositiva (geralmente o último parágrafo do voto), que compreende a decisão propriamente dita, atendendo ou não o pedido do autor (não se confunde com o resultado do processo/recurso – provimento ou desprovimento, concessão ou denegação – que, em regra, não deve ser colocado na indexação). O entendimento é traduzido na linguagem de indexação, na maioria das vezes, por um modificador, positivo ou negativo. Daí parte-se para o Instituto, Objeto ou Pretensão Jurídica, que é a figura discutida judicialmente em virtude da ocorrência de um fato. Junto ao Instituto encontramos as circunstâncias que especificam, particularizam o direito (situação fática), que é a causa de pedir. Num acórdão, a princípio, o Instituto ou Pretensão e a Situação Fática são mais facilmente identificáveis no relatório, ou seja, é a história que antecede o julgamento. Em alguns acórdãos, o Instituto está tão entremeado com a Situação Fática que podem se confundir (BRASIL, 2002, p. 42).

O manual apresenta um exemplo esclarecedor sobre a adoção das categorias de análise e a forma de se utilizar os termos do tesouro. Nesse exemplo, em um acórdão sobre a aplicabilidade de indenização em relação ao *furto de um veículo no estacionamento de um supermercado*, tem-se: *Entendimento* – Cabimento; *Instituto Jurídico* – Indenização; *Situação Fática*: Furto, Veículo, Estacionamento, Supermercado; *Fundamentação*: Caracterização, Inadimplemento, Responsabilidade Civil, Contrato, Depósito. O entendimento do colegiado foi quanto à aplicabilidade (cabimento) de indenização em referência ao furto do automóvel no estacionamento do supermercado, porque houve a caracterização do inadimplemento do contrato de depósito (argumento).

O sétimo e último trabalho, de Silva (2008), é uma dissertação intitulada *Leitura documentária das fontes de informação jurídica*, defendida na Universidade de São Paulo (USP). Nessa obra, a partir de referenciais teóricos atinentes aos aspectos cognitivos da leitura, da indexação, da terminologia, das fontes de informação jurídicas e do Direito processual, Silva propõe um modelo de leitura para análise de assunto de acórdãos, em especial, dos Recursos Especiais do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O desenvolvimento do modelo teve como parâmetro a estrutura do documento combinada aos questionamentos para a identificação de conceitos, e os princípios do Direito processual. A própria autora aplicou o modelo e sugeriu, como estudos futuros, a sua avaliação por outros bibliotecários atuantes no ramo da documentação jurídica. Como elementos-síntese do modelo, a autora apresenta o *Guia de monitoramento da leitura*, para a identificação de conceitos, e o *Modelo estratégico de leitura técnica jurisprudencial*, para a seleção de conceitos, conforme mostram

os Quadros 5 e 6.

Quadro 5 – Guia de monitoramento da leitura

1.º item: análise conceitual	2.º item: indagações a formular <sup>36</sup>	3.º item: parte do documento	4.º item: conceitos identificados
Leitura técnica <b>rápida</b> Construção de hipóteses (segundo o esquema e conhecimento prévio sobre o assunto)	Qual a questão jurídica discutida no recurso?	Ementa	Conceito A Conceito B Conceito C Etc.
Leitura técnica <b>dirigida</b> validação/refutação das hipóteses	Qual é o pedido do autor? Por que ele pede tal providência? ( <i>causa petendi</i> ) Qual foi o entendimento do tribunal? Qual o fundamento legal da decisão?	Voto Dispositivo	Conceito A Conceito B Conceito D Conceito E Conceito F Etc.
Seleção dos conceitos	Quais os conceitos que realmente expressam o pedido e o entendimento do tribunal?	Ementa, Voto Relatório (se houver necessidade)	Conceito A Conceito B Conceito E Conceito F Etc.

Fonte: SILVA (2008, p. 164)

Observa-se que o *Guia de monitoramento da leitura* estrutura-se em fluxos de leitura para a *identificação de conceitos* do acórdão, marcados pelas leituras rápida e dirigida, e seleção de conceitos. Na *leitura técnica rápida* ocorre a construção de hipóteses pelo indexador, por meio do uso de conhecimentos prévios, aliada à indagação a formular “Qual a questão jurídica discutida no recurso?”. A parte estrutural do documento para essa investigação é a ementa, com a consequente extração de conceitos preliminares. Na *leitura técnica dirigida*, ocorre a validação ou refutação das hipóteses anteriormente construídas, a partir dos questionamentos: *Qual é o pedido do autor?*; *Por que ele pede tal providência? (causa petendi)*; *Qual foi o entendimento do tribunal?*; *Qual o fundamento legal da decisão?* As partes eleitas para essa segunda fase da análise são o voto e o dispositivo. Com isso, os conceitos preliminares podem ser confirmados ou não e identificados novos conceitos. Na terceira e última parte do *Guia*, ocorre a *seleção final dos conceitos*, com a técnica da

<sup>36</sup> Deve-se responder pelo menos uma das indagações.

indagação: *Quais os conceitos que realmente expressam o pedido e o entendimento do tribunal?* Nessa fase, as partes do acórdão a serem exploradas são ementa, voto e relatório; este último, se houver necessidade. Os conceitos são, então, estabelecidos.

Quadro 6 – Modelo estratégico de leitura técnica jurisprudencial

Monitoramento da leitura	Parte do documento	Questionamentos	Conceitos
Leitura Rápida	Ementa	Qual é o pedido e/ou questão jurídica discutida?	
Leitura Dirigida	Voto	Qual é o pedido e/ou a <i>causa petendi</i> ? Qual é o entendimento do Tribunal? O pedido foi aceito?	
	Dispositivo	Houve condenação?	
Leitura Rápida	Relatório	Há outras questões relevantes?	
Conceitos selecionados:			
Legislação citada:			

Fonte: SILVA (2008, p. 165)

No Quadro 6, a autora estrutura o *Modelo de Leitura* a partir do *Guia*, e acrescenta um terceiro momento para a leitura rápida, caso seja necessário explorar informações novas apresentadas no relatório. O *Guia* estabelece os momentos da leitura rápida e dirigida, as partes do acórdão a serem exploradas em cada leitura e os questionamentos principais relacionados a cada parte do documento. Em cada momento da leitura, os conceitos são identificados, a partir dos questionamentos apresentados no Quadro 6. Como síntese do processo, apresentam-se os campos *Conceitos selecionados* e *Legislação citada* no documento.

### 4.3.2 Caracterização e elaboração de ementas

Nesta subseção, estão apresentados os cinco trabalhos recuperados que versam sobre a elaboração e as características de ementas para acórdãos, sendo expostos em ordem cronológica: (CAMPESTRINI, 1994); (GUIMARÃES, 2004); (MAÇOLI, 2005); (PIMENTEL, 2015) e (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015). Como já salientado, o estudo das ementas justifica-se por elas serem formas de resumo dos documentos jurídicos, que mostram uma aproximação metodológica com a atividade de indexação. Nos trabalhos sobre ementas, em especial, na publicação de Guimarães (2004) e naquelas dela decorrentes, como (PIMENTEL, 2015; BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015), também são encontrados respaldos teóricos e terminológicos para a elaboração do modelo de leitura desta pesquisa.

No primeiro trabalho, Campestrini (1994), então professor titular de Linguagem Forense da Escola Superior de Magistratura de Mato Grosso do Sul, publicou o manual intitulado *Como redigir ementas*, que concerne à atividade de representar o conteúdo temático dos acórdãos e fornece diretrizes à redação de ementas. O autor ressalta a indiscutível importância da ementa para o julgador ou parecerista como meio de convencimento. Na referida obra, Campestrini apresenta a estrutura básica da ementa em duas partes principais: verbetização e dispositivo. A primeira parte refere-se à “sequência de palavras-chave, ou de expressões, que indicam o assunto discutido no texto” (CAMPESTRINI, 1994, p. 5), cuja função é encaminhar o leitor ao que foi realmente apreciado, a partir da configuração do assunto em gênero e espécie. O dispositivo, por outro lado, é parte essencial da ementa, revelando “a regra resultante do julgamento do caso concreto” (idem, p. 8). O dispositivo é, necessariamente, abstrato; não pode referir-se a elementos concretos, emana do ponto discutido no acórdão e possui duas funções básicas: estabelecer determinada conduta – ou seja, determinar o que se faz ou se deixa de fazer – ou conceituar, por meio da indicação do sentido de algum termo ou expressão. A obra apresenta, também, as características inerentes ao dispositivo, como objetividade, concisão, forma afirmativa, propositiva<sup>37</sup>, univocidade<sup>38</sup>, coerência e correção, assim como exemplos práticos de ementas com a demonstração dos conceitos abordados.

No segundo trabalho, *Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos*, Guimarães (2004), a partir das mesmas categorias para análise de assunto do

---

<sup>37</sup> Redigido como proposição; enunciado com sentido completo, contendo sujeito, verbo e complementos (CAMPESTRINI, 1994).

<sup>38</sup> Um só entendimento, sem qualquer ambiguidade (CAMPESTRINI, 1994).

acórdão (Fato, Instituto Jurídico, Entendimento e Argumento), definidas por ele, em 1994, elabora uma proposta de condensação documentária por meio de resumos, definindo elementos teórico-metodológicos para a elaboração de ementas jurisprudenciais. Segundo o autor, a ementa, como uma forma de resumo do conteúdo do acórdão, também é um modo de representação temática da informação e adota os mesmos princípios de análise de categorias propostos para a indexação, a partir da estrutura lógica do documento. Como metodologia, Guimarães (2004, p. 94) apresenta algumas perguntas que facilitam o trabalho do redator de ementas: *Que situação ocorreu (contexto fático)?; Que direito se discute (questão jurídica ou técnica)?; O que se decidiu quanto à aplicabilidade do direito no contexto fático (entendimento)?; Quais as razões para se adotar aquele determinado entendimento (fundamento)?*. Na concepção do autor, a ementa é um outro texto, com início, meio e fim e deve apresentar informações que dispensam a consulta ao documento original.

No terceiro trabalho selecionado, intitulado *Análise documentária das ementas cíveis: uma experiência com acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)*, Maçoli (2005), também tendo como norte as quatro categorias propostas por Guimarães (1994), realizou um trabalho de análise e aplicação dessas categorias para a elaboração de ementas em um conjunto de dez acórdãos da área cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Ao comparar o resultado das ementas elaboradas com os acórdãos originais, Maçoli (2005) concluiu a efetividade das categorias de Guimarães (1994) como instrumental de análise de assunto e de representação da informação jurisprudencial. No entanto, uma ressalva foi feita pelo autor quanto à adoção da categoria *Entendimento*, que, segundo ele, deveria ter um alcance maior, permitindo uma análise segmentada, em especial nos casos julgados parcialmente providos.

O quarto trabalho, denominado *Ementas jurisprudenciais: manual para identificação de teses e redação de enunciados: teoria e prática*, é de Pimentel (2015), servidora do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A obra objetiva estabelecer diretrizes à análise de assunto do acórdão para fins de elaboração de ementas. Para isso, a autora propõe a denominada *Metodologia Integradora do Resumo com a Função do Precedente Judicial*. Segundo Pimentel (2015, p. 125), propõe-se uma metodologia para a “identificação das informações contidas em acórdãos que possuam relevância jurisprudencial, com o objetivo de representá-las em relatórios analíticos disponibilizados em bases de pesquisa de jurisprudência e na forma de resumos”. Ainda segundo a autora, o estudo das metodologias de extração dos elementos que compõem as teses jurídicas relaciona-se ao raciocínio jurídico

desenvolvido no julgado e, também, à decomposição da metodologia em etapas ou fases para formar a tese jurídica<sup>39</sup>. A metodologia proposta por Pimentel (2015, p. 127) “é operacionalizada pela tarefa de decomposição do precedente<sup>40</sup> e revela-se como uma nova proposta, na medida em que vincula tais raciocínios ao processo analítico de escrita dos resumos jurisprudenciais”. As etapas de análise propostas pela autora são: a) identificação do problema jurídico; b) localização dos fatos relevantes; c) identificação dos motivos determinantes da decisão e d) compreensão do posicionamento do órgão julgador. O problema jurídico é estabelecido pelo próprio autor do texto originário (o julgador), envolve as questões que requerem decisão da Corte, deve ser articulado ao contexto dos fatos do caso e não se confunde com o pedido da parte.

Conforme explica Pimentel (2015), na seleção dos fatos relevantes, duas técnicas podem ser adotadas: a abordagem dos fatos materiais (*Goodhart*) e a técnica do *discrímen* do caso (*Distinguishing*). Na primeira, considera-se o quadro fático estritamente considerado pelo julgador no momento da apreciação do caso concreto e separam-se tais fatos de outros fatos narrados na decisão, como os relatados pelas partes e os trechos de outros precedentes utilizados. Na técnica do *discrímen* do caso, registram-se os fatos que podem ser identificados como potencialmente iguais em futuros precedentes e desconsideram-se meras particularidades do caso concreto, sem relevância jurisprudencial. A identificação dos motivos determinantes da decisão expressa o entendimento do que foi efetivamente apreciado e julgado pelo órgão, de forma a representar o entendimento jurisprudencial da Corte sobre a questão. Assim, extrai-se do precedente apenas a conclusão jurídica generalizável e passível de ser associada a outros casos semelhantes. E, por fim, na identificação do posicionamento do órgão julgador, feita na parte dispositiva do voto, expressa-se o entendimento sobre o problema jurídico. Essa fase não se confunde com a resposta dada às partes e revela a tendência de julgamento do próprio órgão. Pimentel (2015) também apresenta uma perspectiva aplicada para a metodologia proposta, empregando-a em acórdãos dos tribunais de contas e dos tribunais de justiça. A obra apresenta exemplos de aplicação prática nos dois contextos, o que contribui para a visualização do alcance de sua metodologia.

O quinto trabalho analisado, *Ementas e informativos nos tribunais de contas*:

---

<sup>39</sup> a) Proposição que se defende e que se apresenta para ser discutida; b) argumento (DINIZ, 2008, v. 4, p. 638).

<sup>40</sup> “Precedente é a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo núcleo essencial pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos” (DIDIER JÚNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2013, v. 2, p. 427).

*instrumentos de divulgação do pensamento das cortes para uma aproximação com a sociedade*, foi concebido por Barbosa Netto e Cunha (2015), a partir dos estudos de Campestrini (1994), Guimarães (2004) e Pimentel (2015). Nessa publicação, os autores caracterizam a jurisprudência produzida pelos tribunais de contas e apresentam, entre outros, os requisitos necessários à produção das ementas, utilizando as categorias propostas por Guimarães (1994). Identificam, também, os boletins informativos de jurisprudência, produzidos por alguns tribunais, e tecem recomendações sobre a elaboração desse instrumento para divulgação das teses jurídicas. A importância dessa obra, para o presente trabalho, refere-se à caracterização da estrutura dos acórdãos produzidos pelos tribunais de contas.

Examinando a proposta dos autores anteriormente indicados, observa-se a confirmação do já mencionado, que a metodologia de construção de ementas aproxima-se do processo de indexação, em especial quanto às categorias de análise. Os autores adotaram, também, a terminologia adaptada por Pimentel (2015) e utilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), referente às quatro categorias, que foram assim denominadas: *Contexto Fático* (=Fato); *Questão Jurídica* (=discussão acerca da identificação do contexto fático com o Instituto Jurídico); *Entendimento* (=a mesma nomenclatura adotada por Guimarães) e *Fundamento* (=Argumento). Barbosa Netto e Cunha (2015, p. 43) justificam essa escolha:

destacamos a nomenclatura empregada pelo STJ em razão de, em nosso entender, traduzir melhor e de forma mais ampla os conceitos de cada categoria do enunciado, reduzindo a margem de dúvida na identificação das teses pelo analista de jurisprudência, motivo por que está sendo adotada, com adaptação de linguagem, atendendo a peculiaridades das Cortes de Contas.

Isso evidenciou a importância da aplicação de terminologia própria para a condensação documentária em esferas específicas do Direito. Os autores discorrem sobre as quatro categorias, adaptadas para a construção das teses jurídicas no contexto dos tribunais de contas.

No âmbito das Cortes de Contas, cuja atuação não se circunscreve à órbita eminentemente jurídica, o fato que interessa é aquele que tem direta ligação com o entendimento exarado pelo Tribunal em sua decisão. Não se trata de qualquer fato, situação ou contexto, mas daquele que possui relevância para a formulação de uma tese [...]. Quando um fato, uma situação fática ou um contexto fático produz efeitos no mundo jurídico, de modo a gerar discussão sobre o nascimento, a modificação ou a extinção de um direito, tem-se configurada uma questão jurídica [...]. Considerando que diversas questões que se apresentam aos Tribunais de Contas têm natureza eminentemente técnica, dada a sua relação com diversas áreas do conhecimento; levando, ainda, em conta a atuação das Cortes de Contas no plano operacional, a envolver a expedição de recomendações técnicas a serem implementadas em atuação discricionária do gestor, optamos pela terminologia “questão técnica ou jurídica”. A questão técnica ou jurídica reflete nada mais nada

menos do que a matéria objeto da discussão, representando o conjunto de princípios ou regras técnicas e jurídicas (instituto jurídico) passíveis de incidir sobre aquele fato, contexto fático ou aquela situação fática [...]. O elo que conecta o contexto fático à questão jurídica é exatamente o entendimento [...]. O entendimento, ao revelar a posição do Tribunal sobre a questão em debate, será, necessariamente, NEGATIVO ou POSITIVO, pois decorre do reconhecimento ou não de um direito, da legalidade ou não de uma conduta ou mesmo da legalidade ou constitucionalidade de um normativo ou norma. Exemplos: É ilegal [...]; É irregular [...]; É lícito [...]; É admissível [...]; É legal [...]. Por *fundamento* entende-se o argumento, a justificativa, a razão que dá suporte ao posicionamento adotado no acórdão [...]. Como categoria integrante de um resumo jurisprudencial, o *fundamento* se mostra relevante ao pesquisador, ao usuário que busca informação para o seu trabalho, por trazer as razões que deram sustentação a determinado entendimento acerca da questão técnica ou jurídica debatida e que poderão servir de igual base para deliberação a ser adotada em outros casos assemelhados (BARBOSA NETTO; CUNHA, 2015, p. 43-47).

Esses apontamentos são característicos da atuação dos tribunais de contas e revelam as peculiaridades inerentes a esses órgãos, a partir de suas competências constitucionais.

Em relação a considerações críticas sobre o uso das ementas, Silva (2016) salienta a necessidade de os operadores do Direito estarem atentos ao uso adequado desses resumos, que são instrumentos de condensação das decisões, tendo como norte as razões determinantes do precedente. É importante, assim, que as ementas sejam contextualizadas, e que o seu uso supere a mera prescrição de regras de conduta canônica, que não consideram os precedentes que a originaram. O autor denomina *ementismo* o emprego descontextualizado do teor das ementas, por mera citação, sem considerar os fundamentos e as circunstâncias determinantes da decisão, o que acarreta “sérios problemas de interpretação e de aplicação equivocada do direito” (SILVA, 2016, p. 114).

Tendo apresentado os fundamentos teórico-metodológicos que subsidiaram a construção do modelo de leitura técnica proposto por esta investigação, a próxima subseção aborda o percurso metodológico perpassado para se chegar aos resultados desta pesquisa.

#### 4.4 O percurso metodológico

O percurso metodológico desenvolvido nesta pesquisa pode ser dividido em quatro etapas. A primeira etapa é a da construção teórica da dissertação; a segunda, da construção do modelo de leitura técnica, propriamente dito; a terceira etapa é a da validação do modelo pela autora da pesquisa; e, a quarta, da análise dos resultados. Cada uma dessas etapas é descrita a seguir.

- 1.ª Etapa: Construção teórica da dissertação**
- 2.ª Etapa: Construção do Modelo de Leitura Técnica**
- 3.ª Etapa: Aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica**
- 4.ª Etapa: Resultados e análise dos dados**

##### 1.ª Etapa: Construção teórica da dissertação

Numa primeira fase, realizou-se o levantamento bibliográfico de documentos atinentes à investigação em bases de dados das áreas de Biblioteconomia, Ciência da Informação e Direito, a fim de mapear a literatura existente sobre o assunto da indexação da jurisprudência e identificar o estado da arte da temática, visando à formulação do problema e dos objetivos desta pesquisa. Foram feitas buscas bibliográficas nas principais bases de dados da área de Biblioteconomia e Ciência da Informação, além das bases de dados jurídicas, com o uso de estratégias de busca, conforme descrito na subseção 4.3.

Salienta-se que o processo de pesquisa bibliográfica e de monitoramento de novas publicações foi contínuo, durante todo o desenvolvimento desta pesquisa. A bibliografia recuperada permitiu aprofundamentos teóricos nas temáticas da informação jurídica, análise de assunto, indexação e leitura técnica, cujos conteúdos são os fundamentos teórico-conceituais, apresentados no Capítulo 3. Em momento posterior, foram feitas a seleção dos trabalhos levantados, a elaboração da revisão de literatura e a construção da fundamentação teórica da dissertação.

##### 2.ª Etapa: Construção do Modelo de Leitura Técnica

Na construção do Modelo de Leitura Técnica, foram utilizados aportes teóricos da Biblioteconomia, da CI e do campo jurídico. Assim, essa metodologia foi concebida a partir das sistemáticas de identificação de conceitos (análise de assunto), a partir da estrutura temática do acórdão (relatório, voto e dispositivo), combinada com questionamentos. Teve como base normativa e sistemática a NBR 12676/1992, que determina regras para a prática

normalizada da análise de documentos; os marcos teórico-metodológicos de Guimarães (1994; 2004), com a análise do acórdão pelas categorias *fato*, *instituto jurídico*, *entendimento* e *argumento*, com as adaptações terminológicas aplicáveis ao contexto dos acórdãos produzidos pelo controle externo. Os questionamentos básicos que auxiliam na análise temática do acórdão também foram elaborados a partir dos fundamentos da NBR 12676/1992, juntamente com os estudos de Fujita (2003), de Silva (2008) e da experiência da autora da pesquisa como indexadora de acórdãos, tendo como norte as competências constitucionais dos tribunais de contas, a natureza e as características das decisões produzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Para a elaboração do modelo de leitura, foram analisadas as naturezas processuais *denúncia*, *inspeção ordinária*, *prestação de contas dos ordenadores de despesa* e *tomada de contas especial*. Ressalta-se que também outras naturezas processuais, por já fazerem parte do cotidiano da autora da pesquisa como indexadora, tiveram influência durante a verificação das partes temáticas recorrentes no acórdão e o tipo de informação localizado em cada parte.

A primeira coluna do MLT, denominada “*Parte temática do acórdão a analisar*”, foi definida a partir do destaque teórico dado à estrutura temática dos documentos por autores da Ciência da Informação como Guimarães (1994), Kobashi (1994), Fagundes (2001), Fujita (2003), Fujita, Rubi (2006) e Silva (2008), que, em suas pesquisas, corroboraram a importância da observação desse elemento para a representação temática da informação. Assim, a partir desse referencial teórico, buscou-se, no Novo Código de Processo Civil (NCPC/2015), a delimitação normativa da estrutura do acórdão, que é, basicamente, o *relatório*, a *fundamentação*, o *dispositivo* (art. 489) e a *ementa* (art. 943 § 1º). Essa primeira coluna relaciona-se à primeira etapa do Manual de uso do MLT, constante do Apêndice 2, intitulada “*Exploração do conhecimento da estrutura textual do acórdão*”.

A segunda coluna do MLT foi delineada a partir das orientações da NBR 12676/1992, que determina, na fase de identificação de conceitos da análise de assunto, a aplicação da abordagem sistemática por questionamentos para áreas específicas do conhecimento. Essa abordagem por perguntas facilita ao indexador extrair os conceitos do documento enquanto faz a leitura das partes do acórdão.

Já a terceira coluna, “*Conceitos essenciais*”, foi fixada a partir da concepção de compreensão de conceitos essenciais dos documentos, conforme preconizado por Fujita e Rubi (2006). Tais conceitos, uma vez conhecidos e compreendidos pelo leitor, podem ser identificados na quarta coluna, “*Conceitos identificados*”. A segunda e a terceira colunas do

MLT relacionam-se à segunda etapa do Manual de uso, na qual ocorre a identificação de conceitos, realizada a partir da exploração da estrutura textual do documento, da compreensão dos conceitos essenciais do acórdão e da abordagem por questionamentos. Por sua vez, a quarta coluna do Modelo vincula-se ao procedimento descrito na terceira etapa do Manual de uso, na qual ocorre a seleção dos conceitos previamente identificados e a elaboração da frase de indexação, com a organização lógica dos conceitos.

A análise da estrutura dos acórdãos produzidos no âmbito do controle externo, o estudo das competências constitucionais dos tribunais de contas definidos pela CF/88, o exame da literatura, dos estudos de Guimarães (1994, 2004) – em especial das quatro categorias para análise de assunto –, de Pimentel (2015) e de Barbosa Netto e Cunha (2015) – que apresentam uma abordagem de análise de acórdãos aplicada ao contexto dos tribunais de contas – permitiram identificar os seguintes *conceitos essenciais* para documentos do tipo acórdão: a) *questão jurídica ou técnica*; b) *situação fática*; c) *questões preliminares*; d) *irregularidades*; e) *argumentos*; f) *entendimento*; g) *decisão* e h) *recomendações*.

Nas duas linhas do MLT destinadas à seleção de conceitos, a penúltima e a antepenúltima, o indexador condensa o conteúdo de toda a análise que foi realizada anteriormente, ao indicar e compor a frase de indexação que resume o conteúdo do acórdão (antepenúltima linha) e das recomendações (penúltima linha) que foram feitas. Sugere-se adotar, nessa organização de conceitos, a ordem de citação de elementos, proposta por Guimarães (1994): 1) *Instituto Jurídico*, que nos processos de controle externo é concebido como *Questão Jurídica ou Técnica*; 2) *Fato (Contexto fático)*; 3) *Entendimento*; 4) *Argumento*. E, tendo em vista a necessidade de se apresentar à sociedade os resultados dos processos de fiscalização e controle externo, sugere-se incluir, também, a *Decisão final do colegiado* como quinto elemento. E, por fim, na última linha, denominada “*Fontes de informação jurídicas*”, o indexador indica as fontes de informação que foram utilizadas na fundamentação da decisão, procedimento que pode ser verificado nos manuais de indexação de documentos jurídicos (BRASIL, 1996, 2002).

### **3.ª Etapa: Aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica**

A aplicação e a validação do Modelo foram feitas pela autora desta pesquisa em acórdãos previamente selecionados na base TCJuris do TCEMG. Foi selecionado um conjunto de três acórdãos para cada tipo de natureza processual da amostra: *denúncia*, *inspeção ordinária*, *prestação de contas dos ordenadores de despesa* e *tomada de contas*

*especial*, totalizando doze acórdãos analisados. Nesse conjunto de acórdãos, foram feitos os procedimentos de leitura técnica, marcação das informações relevantes para a indexação, de acordo com cada parte temática do acórdão, identificação e seleção de conceitos, conforme a análise por categorias criada, a partir da proposta de Guimarães (1994, 2004).

Nas análises das decisões, foram verificadas as informações recorrentes nos quatro tipos de naturezas processuais e aquelas que eram específicas de determinado tipo processual, com vistas a constituir categorias de análise. Ao final de cada análise, os conceitos foram selecionados e a legislação que fundamentou a decisão foi identificada.

A metodologia e a aplicação dos procedimentos metodológicos apresentados nesta subseção permitiram chegar à quarta etapa, resultados e análises dos dados, apresentada no Capítulo 5, a seguir.

## 5 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo são apresentados o Modelo de Leitura Técnica proposto, o produto da aplicação do Modelo de Leitura pela autora da pesquisa em um conjunto de doze acórdãos selecionados, conforme a amostra definida, e os resultados da análise dos acórdãos do TCEMG.

### 5.1 Apresentação da proposta do Modelo de Leitura Técnica (MLT)

A partir das análises feitas nos acórdãos produzidos pelo TCEMG, da observação de suas partes temáticas e do tipo de informação localizada em cada parte, bem como da conciliação da análise do documento com as competências constitucionais dos tribunais de contas e do conhecimento das indexadoras que atuam no Tribunal, elaborou-se o *Modelo de Leitura*, conforme apresentado nesta subseção.

Conforme destacado na subseção 4.4, na construção do Modelo de Leitura Técnica para acórdãos foram fundamentais os conhecimentos oriundos dos campos da Biblioteconomia, Ciência da Informação e Direito. Desse modo, da Biblioteconomia e da CI, foram fundamentais as bases teóricas relativas à indexação, em especial, à análise de assunto, sob o ponto de vista de diferentes autores. Destacam-se, também, a importância da NBR 12676/1992, ao definir parâmetros para a prática normalizada da análise de assunto, e os manuais de indexação de documentos jurisprudenciais, que orientam sobre os procedimentos da atividade. Da literatura sobre leitura técnica, foram essenciais os conhecimentos das estratégias de leitura e da compreensão dos fatores presentes na produção de sentido de um texto pelo leitor, quais sejam: o leitor, o texto e o contexto. Do campo jurídico, foram relevantes os conhecimentos atinentes à compreensão da jurisprudência e do acórdão, de sua estrutura, função e características, das competências dos tribunais de contas e das características a eles inerentes, que se refletem na documentação produzida no âmbito do controle externo. Da literatura jurídica revelou-se essencial, também, o aporte teórico-metodológico das quatro categorias para a análise de assunto do acórdão, propostas por Guimarães (1994), concebidas a partir da Teoria Tridimensional do Direito, de Miguel Reale, e levando em consideração a estrutura do documento.

Destaca-se que o MLT se destina ao bibliotecário jurídico que não possui formação específica em Direito, e foi estruturado na forma de uma matriz, com quatro colunas e oito linhas. Nesse sentido, conforme mostra o Quadro 7, o MLT foi idealizado a partir de

quatro estruturas básicas: (1) parte temática do acórdão a analisar, com explicações sobre o significado de cada parte; (2) questionamentos a serem feitos a cada parte temática, onde são apresentadas informações que objetivam clarear o significado de cada pergunta, bem como os conceitos de *questão jurídica ou técnica*, *situação fática*, *entendimento*, *argumento*, *irregularidades*, *recomendações* e *decisão final*, com exemplos; (3) conceitos essenciais representativos de cada parte temática; (4) identificação dos conceitos (com explicações sobre o conteúdo que deve ser adicionado a cada parte).

Quadro 7 – Modelo de Leitura Técnica (MLT) para acórdãos dos tribunais de contas

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<p><b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b></p> <p><b>Qual foi a proposta ou aquilo que foi proposto e apresentado como tema a ser discutido e julgado?</b></p> <p><i>A questão técnica ou jurídica reflete a matéria objeto da discussão.</i></p> <p><b>Exemplo:</b> na prestação de contas dos ordenadores de despesa, tem-se a questão jurídica: “julgamento da prestação de contas”</p>	Questão jurídica ou técnica	Pode-se utilizar a linguagem natural do documento
	<p><b>Qual a situação fática?</b></p> <p><b>O que aconteceu?</b></p> <p>A situação fática envolve os fatos jurídicos, que produzem efeitos jurídicos, como o surgimento, a modificação ou a extinção de direitos.</p> <p><b>Exemplo:</b> realização de pregão presencial, na Prefeitura de Campos Gerais, no ano de 2017, para a aquisição de pneus, que sugere indícios de irregularidades.</p>		
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)			

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b></p> <p><b>Exemplo:</b> a discussão sobre a aplicabilidade do instituto jurídico da prescrição em um processo de fiscalização.</p>		
	<p><b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b></p> <p>Considerar aqui as análises finais do relator.</p> <p><b>Exemplo:</b> ausência de ampla divulgação do edital de um concurso público.</p>	<p>Questões preliminares</p> <p>Irregularidades</p>	<p>Pode-se utilizar a linguagem natural do documento</p>
	<p><b>Quais os argumentos?</b> (os argumentos são as razões que determinaram o convencimento do relator acerca da decisão tomada)</p> <p><b>Exemplo:</b> o princípio da publicidade é condição de validade do ato administrativo.</p>	<p>Argumentos</p>	
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<p><b>Qual o entendimento?</b></p> <p>O entendimento revela a posição do relator sobre a questão em debate e será, necessariamente, positivo ou negativo.</p> <p><b>Exemplo:</b> é irregular; é lícito; é legal.</p>		
	<p><b>Qual a decisão final?</b></p> <p>A decisão final indica o resultado do entendimento do relator.</p> <p><b>Exemplos:</b> determinar o arquivamento dos autos, aplicar multa, negar o provimento de um recurso.</p>	<p>Entendimento do relator</p> <p>Decisão do relator</p>	<p>Pode-se utilizar a linguagem natural do documento</p>

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
	<b>Quais são as recomendações?</b>		
	<p>As recomendações constituem orientações para o gestor público e são características específicas dos acórdãos dos tribunais de contas. As <i>recomendações</i> são recorrentes nas <i>inspeções ordinárias</i> e nas <i>prestações de contas</i>, mas não constituem um item obrigatório.</p>		
	<p><b>Exemplo:</b> recomendar ao prefeito a disponibilização e a organização de documentos conforme prescrito em instrução normativa do Tribunal.</p>	Recomendações	
	<b>Qual o entendimento?</b>		
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p>O entendimento revela a posição do colegiado sobre a questão em debate e será, necessariamente, positivo ou negativo.</p>	Entendimento do colegiado	
	<p><b>Exemplo:</b> é irregular; é lícito; é legal.</p>		
	<b>Qual a decisão final?</b>		
	<p>A decisão final indica o resultado do entendimento do colegiado. Na decisão colegiada, os demais julgadores podem acompanhar ou não o voto do relator.</p>		
	<p><b>Exemplos:</b> aplicar multa, determinar a restituição de valores aos cofres públicos, determinar o cadastro do nome do agente político na lista dos candidatos inelegíveis.</p>		
<hr/> <p><b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> (nesta parte são apresentados os conceitos selecionados, em uma ordem que facilita a compreensão e o entendimento do leitor sobre os principais assuntos e conclusões do acórdão). Sugere-se adotar a ordem de citação proposta por Guimarães (1994): 1) <i>Instituto Jurídico</i>, que nos processos de controle será concebido como <i>Questão Jurídica ou Técnica</i>; 2) <i>Fato (Contexto fático)</i>; 3) <i>Entendimento</i>; 4) <i>Argumento</i> e, conforme proposta da autora desta pesquisa, 5) <i>Decisão final</i>.</p> <hr/>			
<p><b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES<sup>41</sup> / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> (nesta parte são apresentados os conceitos selecionados, em uma ordem de citação que facilite a compreensão e o entendimento do leitor sobre as recomendações feitas pelo relator)</p> <hr/>			

<sup>41</sup> As recomendações compõem um campo à parte no Modelo e não são representadas junto com os conceitos principais, tendo em vista sua alta recorrência nos processos de controle externo e também

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
--------------------------------------	-----------------	----------------------	-------------------------

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** (são as fontes legislativa, jurisprudencial e doutrinária utilizadas na fundamentação da decisão)

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A partir do Quadro 7, observa-se que, na primeira coluna, identifica-se a parte temática do acórdão que é o objeto de análise; na segunda coluna, encontram-se os questionamentos que devem ser feitos a cada parte temática; na terceira coluna, apresentam-se os conceitos essenciais a serem identificados em cada parte temática; e, na quarta coluna, o indexador anotará os conceitos identificados e selecionados em cada parte da primeira coluna. Dessa forma, nas três primeiras colunas, objetiva-se que o indexador correlacione os questionamentos tanto à parte temática do acórdão correspondente quanto aos seus conceitos principais e, na quarta coluna, apresente os conceitos em linguagem natural.

Além dessas quatro colunas, na parte final do MLT, há três linhas exclusivas: (a) na primeira, o analista de assunto representa os conceitos selecionados na forma de uma frase de indexação, com uma ordem de citação que facilita a compreensão do pesquisador quando da busca das decisões nas bases de dados jurisprudenciais; (b) na segunda, sugere-se que o indexador indique uma frase de indexação, adotando uma ordem de citação que facilite a compreensão do pesquisador sobre as recomendações do acórdão; na terceira e última linha, há um espaço para se apontar as fontes de informação jurídicas que foram utilizadas como fundamentação da decisão.

É importante ressaltar que, à medida que o leitor faz a leitura e a identificação de conceitos, poderá haver uma repetição de termos. Isso não é um problema. É na parte final do modelo, porém, na fase de seleção de conceitos, que haverá uma organização deles para compor a frase de indexação. Recomenda-se, ainda, que, após a seleção e definição dos termos, o bibliotecário faça a tradução para o vocabulário controlado usado pela instituição na qual atua. Na última linha do MLT, o profissional indicará, de modo padronizado, e conforme definição da política de indexação da instituição na qual trabalha, as fontes de informação legislativa, doutrinária e jurisprudencial que fundamentaram a decisão.

Com o objetivo de orientar o indexador na utilização do Modelo de Leitura proposto nesta pesquisa, o Apêndice 2 apresenta um Manual Explicativo que foi desenvolvido

com o objetivo de indicar, de modo mais claro e reduzido, no campo principal, os assuntos essenciais referentes ao acórdão.

para o uso do Modelo.

## 5.2 Resultados da aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica (MLT) pela autora da pesquisa

Nesta subseção, são apresentados os resultados da aplicação e validação do Modelo de Leitura Técnica (MLT), pela autora desta pesquisa, para as quatro naturezas processuais selecionadas como recorte: *denúncia*, *inspeção ordinária*, *prestação de contas dos ordenadores de despesa* e *tomada de contas especial*, do TCEMG. Foram analisados três acórdãos de cada uma das quatro naturezas processuais, totalizando doze documentos analisados. No Anexo 2 estão apresentados os inteiros teores das decisões, que também estão disponíveis em acesso aberto no Portal<sup>42</sup> do TCEMG, no Sistema TCJuris.

### (1) Análises da natureza processual Denúncia

Quadro 8 – Análise da Denúncia n.º 886502

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Análise de denúncia sobre a regularidade na concessão de verba indenizatória a vereadores.	Questão jurídica ou técnica	Denúncia, concessão, verba indenizatória, vereador.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> Possíveis irregularidades na concessão de verbas indenizatórias aos vereadores da Câmara Municipal de Ouro Preto, durante a Legislatura 2009/2012.	Situação fática	Irregularidade, concessão, verba indenizatória, vereador, Câmara Municipal, Ouro Preto.

<sup>42</sup> Disponível em [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br) > Normas e Jurisprudência > Pesquisa de Jurisprudência.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i>, é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)</p>	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> As questões preliminares não foram consideradas pelo relator.</p> <p><b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Irregularidades no reembolso das despesas realizadas pelos membros da Câmara Municipal de Ouro Preto, na Legislatura 2009/2012, a título de verba indenizatória.</p> <p><b>Quais os argumentos?</b> Emprego irregular da verba indenizatória. Uso da verba indenizatória para pagar despesas não previstas na lei municipal.</p>	<p>Questões preliminares</p> <p>Irregularidades</p> <p>Argumentos</p>	<p>Afastamento, questão preliminar. Irregularidade, reembolso, despesa, verba indenizatória, vereador, Câmara Municipal, Ouro Preto.</p>
<p><b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)</p>	<p><b>Qual o entendimento? Qual a decisão final?</b> Considera procedente a denúncia. Restituição de valores, devidamente corrigidos, pelos responsáveis, aos cofres públicos. Aplicação de multa individual.</p>	<p>Entendimento do relator</p> <p>Decisão do relator</p>	<p>Procedência, denúncia. Restituição, recurso público, cofres públicos, atualização monetária. Aplicação, multa.</p>
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p><b>Quais são as recomendações?</b> Não houve a expedição de recomendações.</p> <p><b>Qual o entendimento?</b> Irregularidade. Denúncia procedente</p> <p><b>Qual a decisão final?</b> Não acolher as preliminares arguidas pelo Ministério Público de Contas e pelos interessados. Restituição de valores aos cofres públicos, com correção monetária. Aplicação de multa.</p>	<p>Recomendações</p> <p>Entendimento do colegiado</p> <p>Decisão do colegiado</p>	<p>Não acolhimento, questão preliminar. Irregularidade. Procedência, denúncia. Restituição, recurso público, cofres públicos, atualização monetária. Aplicação, multa.</p>
<p><b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> Denúncia, irregularidade, concessão, verba indenizatória, vereador, Câmara Municipal, Ouro Preto. Irregularidade. Procedência, denúncia. Ausência, acolhimento, preliminar. Irregularidade, reembolso, despesa verba indenizatória. Restituição, recursos financeiros, correção monetária, cofres públicos. Aplicação, multa.</p>			

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
--------------------------------------	-----------------	----------------------	-------------------------

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:**  
Não houve recomendações.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** CF/1988, art. 37 § 11, art. 39 § 4.º; CLT art. 841 § 1.º; Lei n.º 446/2008, art. 2.º, § 1.º, I-IV; Res. TC n.º 12/2008, art. 166 § 2.º / Processo TCEMG n.º 838.897; Processo: TRT ROAR - 1167/2002-000-06-00.5/2008; Consulta TCEMG n.º 682162, 734298 / CREPALDI, Silvio Aparecido. *Auditoria contábil: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000. 477 p.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

#### Quadro 9 – Análise da Denúncia n.º 887847

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<p><b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b></p> <p><b>Qual foi a proposta ou aquilo que foi proposto e apresentado como tema a ser discutido e julgado?</b></p> <p>Análise de denúncia sobre a regularidade da licitação, na modalidade pregão presencial, para contratação de assessoria técnica e jurídica, pela Prefeitura de Cuparaque.</p>	Questão jurídica ou técnica	Denúncia, licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Cuparaque, contratação, assessoria técnica e jurídica.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<p><b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b></p> <p>Realização de licitação, na modalidade pregão presencial n.º PR/23/2013, pela Prefeitura Municipal de Cuparaque, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria técnica e jurídica no setor de licitações da Prefeitura. Segundo o denunciante, há irregularidade no pregão presencial.</p>	Situação fática	Licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Cuparaque. Contratação, empresa, assessoria técnica e jurídica, licitação. Irregularidade, pregão presencial.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há.		
	<b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Descumprimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição da República e ao disposto no art. 21, §1.º, da Lei n.º 8666/93 (direito à informação).  <b>Quais os argumentos?</b> O edital do pregão presencial não foi devidamente divulgado. O princípio da publicidade é condição de validade do ato administrativo.	Questões preliminares  Irregularidades  Argumentos	Descumprimento, princípio da publicidade, Constituição, direito à informação.
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento? Qual a decisão final?</b> Considera irregular o pregão presencial. Julga a denúncia procedente. Aplicação de multa.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Irregularidade, pregão presencial. Procedência, denúncia. Aplicação, multa.
<b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	<b>Quais são as recomendações?</b> Não há.	Recomendações	
	<b>Qual o entendimento?</b> Consideram o pregão presencial irregular. Denúncia procedente.  <b>Qual a decisão final?</b> Aplicam multa.	Entendimento do colegiado  Decisão do colegiado	Irregularidade, pregão presencial. Procedência, denúncia. Aplicação, multa.
<b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> Denúncia, edital de licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Cuparaque, contratação, assessoria jurídica, assessoria técnica, licitação. Irregularidade, pregão presencial. Procedência, denúncia. Descumprimento, princípio da publicidade. Violação, direito à informação. Aplicação, multa, prefeito, pregoeiro.			
<b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> Não há.			
<b>FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:</b> CF/1988, art. 37; Lei n.º 8666/1993, art. 21 § 1º; LC n.º 102/2008, art. 85, II.			

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 10 – Análise da Denúncia n.º 951640

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)</p>	<p><b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Análise de denúncia sobre a regularidade da licitação, na modalidade pregão presencial, para contratação de pessoa jurídica, pela Prefeitura de Itabirito, para fornecimento de material elétrico.</p>	<p>Questão jurídica ou técnica</p>	<p>Denúncia, licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Itabirito, contratação, pessoa jurídica, fornecimento, material elétrico.</p>
<p><b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)</p>	<p><b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> Foi a realização de licitação, na modalidade pregão presencial, pela Prefeitura Municipal de Itabirito, com o objetivo de contratação de pessoa jurídica para fornecimento de materiais elétricos. A Denunciante alegou a ocorrência de supostas ilegalidades no procedimento licitatório em questão, que, segundo ela, teriam implicado no comprometimento da competitividade do certame.</p>	<p>Situação fática</p>	<p>Licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Itabirito, contratação, pessoa jurídica, fornecimento, material elétrico. Alegação, denunciante, irregularidade, procedimento licitatório, comprometimento, competitividade, certame.</p>
<p><b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i>, é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)</p>	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há. <b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> O relator não identificou irregularidades. <b>Quais os argumentos?</b> Não há necessidade de julgamento global na licitação. Não há irregularidade no tratamento diferenciado a microempresa e empresa de pequeno porte.</p>	<p>Questões preliminares  Irregularidades  Argumentos</p>	<p>Afastamento, irregularidades. Regularidade, tratamento diferenciado, microempresa, empresa de pequeno porte</p>
<p><b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)</p>	<p><b>Qual o entendimento? Qual a decisão final?</b> Julga a denúncia improcedente. Arquivar os autos, após tomadas as providências cabíveis.</p>	<p>Entendimento do relator  Decisão do relator</p>	<p>Improcedência, denúncia. Arquivamento, autos.</p>

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
	Quais são as recomendações? Não há.	Recomendações	
ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	Qual o entendimento? Regularidade. Julgam a denúncia improcedente.  Qual a decisão final? Intimam da decisão as partes. Arquivam os autos, após tomadas as providências cabíveis.	Entendimento do colegiado  Decisão do colegiado	Regularidade. Improcedência, denúncia. Intimação, partes. Arquivamento, autos.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Denúncia, edital de licitação, pregão presencial, Prefeitura Municipal, Itabirito, contratação, pessoa jurídica, fornecimento, material elétrico. Afastamento, irregularidade. Improcedência, denúncia. Regularidade, tratamento diferenciado, microempresa, pequena empresa. Intimação, parte. Arquivamento, autos.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Não há.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** LC n.º 123/2006, art. 48, I; LC n.º 147/2014 / Acórdão TCU n.º 2957/2011Plenário, TC-017.752/2011-6, rel. Min. André Luís de Carvalho, 9.11.2011

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

## (2) Análise da natureza processual Inspeção Ordinária

### Quadro 11 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 739843

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
EMENTA (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	Qual a questão jurídica ou técnica? Fiscalização dos atos de gestão, por meio de inspeção ordinária, na Câmara Municipal de Curvelo.	Questão jurídica ou técnica	Fiscalização, atos de gestão, inspeção ordinária, Câmara Municipal, Curvelo.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)</p>	<p><b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b></p> <p>Foi uma inspeção ordinária realizada na Câmara Municipal de Curvelo, com o objetivo de fiscalizar os atos de gestão atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial no período compreendido entre janeiro e dezembro de 2005. Análise por amostragem das disponibilidades financeiras, das despesas gerais e integral das Outras Despesas de Pessoal e ainda os Restos a Pagar do exercício.</p>	<p>Situação fática</p>	<p>Inspeção ordinária, Câmara Municipal, Curvelo, fiscalização, atos de gestão, execução orçamentária, execução financeira, execução patrimonial. Amostragem, disponibilidade financeira, despesa pública, despesa de pessoal, restos a pagar.</p>
<p><b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i>, é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)</p>	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b></p> <p>Aplicação da prescrição intercorrente.</p> <p><b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b></p> <p>Não há indícios de danos ao erário.</p> <p><b>Quais os argumentos?</b></p> <p>Não há evidências de danos ao erário. Houve o transcurso de prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível.</p>	<p>Questões preliminares</p> <p>Irregularidades</p> <p>Argumentos</p>	<p>Aplicação, prescrição intercorrente, transcurso, prazo. Afastamento, dano, erário.</p>
<p><b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)</p>	<p><b>Qual o entendimento? Qual a decisão final?</b></p> <p>Regularidade. Em prejudicial de mérito, considera que não indícios de danos ao erário. Reconhecimento da prescrição intercorrente. Extinção do processo. Resolução de mérito. Arquivamento dos autos.</p>	<p>Entendimento do relator</p> <p>Decisão do relator</p>	<p>Regularidade. Ausência, indício, dano, erário. Aplicação, prescrição intercorrente. Extinção, processo, resolução, mérito. Arquivamento, autos.</p>

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	<b>Quais são as recomendações?</b> Não há.	Recomendações	Regularidade. Ausência, indício, dano, erário.
	<b>Qual o entendimento?</b> Regularidade.	Entendimento do colegiado	Reconhecimento, prejudicial, mérito, aplicação, prescrição intercorrente. Extinção, processo, resolução, mérito. Arquivamento, autos.
	<b>Qual a decisão final?</b> Reconhecem, na prejudicial de mérito, a prescrição intercorrente. Declaram a extinção do processo, com resolução do mérito.	Decisão do colegiado	

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Inspeção ordinária, Câmara Municipal, Curvelo, fiscalização, gestão, execução orçamentária, execução financeira, patrimônio, amostragem, disponibilidade financeira, despesa pública, despesa de pessoal, restos a pagar. Regularidade. Reconhecimento, prescrição intercorrente. Ausência, danos, fazenda pública. Extinção, processo, decisão de mérito. Arquivamento, autos.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:**  
Não há.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** LC n.º 102/2008, arts. 110-c, 118-a, II; LC n.º 133/2014.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 12 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 756573

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Fiscalização dos atos de gestão, por meio de inspeção ordinária, na Prefeitura Municipal de Ponto Chique.	Questão jurídica ou técnica	Fiscalização, atos de gestão, inspeção ordinária, Prefeitura Municipal, Ponto Chique.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)</p>	<p><b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b>            Uma inspeção ordinária na Prefeitura Municipal de Ponto Chique, com o objetivo de fiscalizar os atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Prefeitura. A fiscalização abrangeu a análise por amostragem das disponibilidades financeiras e análise integral das aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive FUNDEB, nas ações e serviços públicos de saúde relativamente ao exercício de 2007.</p>	<p>Situação fática</p>	<p>Inspeção ordinária, Prefeitura Municipal, Ponto Chique, fiscalização, atos de gestão, execução orçamentária, execução financeira, execução patrimonial. Amostragem, disponibilidade financeira, análise, aplicação, recursos, manutenção, desenvolvimento, ensino, FUNDEB. Análise, aplicação, recursos, saúde, educação.</p>
<p><b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i>, é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)</p>	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há.</p> <p><b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b></p> <p><b>Quais os argumentos?</b>            Inadequação na composição do conselho do FUNDEB. O Conselho do FUNDEB não está cumprindo o seu papel no acompanhamento da aplicação e gestão de recursos financeiros do fundo. Inconsistência nos lançamentos contábeis relativos às ações e aos serviços de saúde. Há falhas no controle de gastos com manutenção de veículos.</p>	<p>Questões preliminares</p> <p>Irregularidades</p> <p>Argumentos</p>	<p>Inadequação, composição, conselho, FUNDEB. Falhas, cumprimento, função, conselho, FUNDEB. Inconsistência, lançamento contábil, serviços, saúde. Falha, controle, despesa, manutenção, veículo.</p>
<p><b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b>            – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)</p>	<p><b>Qual o entendimento? Qual a decisão final?</b>            Considera legal o cumprimento dos índices constitucionais em educação e saúde. Considera irregular a atuação do Conselho do FUNDEB em reação ao cumprimento de seu papel no acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo. Desconsidera os apontamentos 4 e 5. Faz recomendações ao gestor. Determina o arquivamento.</p>	<p>Entendimento do relator</p> <p>Decisão do relator</p>	<p>Legalidade, cumprimento, índices constitucionais educação, saúde. Irregularidade, acompanhamento, distribuição, transferência, aplicação, recursos, conselho, FUNDEB. Recomendação, gestor. Arquivamento, autos.</p>

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS	
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p><b>Quais são as recomendações?</b> Que o atual gestor determine ao setor de contabilidade a observância da correta classificação das despesas, da correta composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, regularizando a lei municipal que criou o Conselho. Que o atual gestor determine ao setor de controle interno a adoção de providências necessárias ao controle dos gastos com os veículos. Que os membros do Conselho do FUNDEB adotem as providências necessárias ao cumprimento da lei.</p>	<p>Recomendações</p>	<p>Recomendação, gestor, determinação, serviço de contabilidade, observação, classificação, despesa. Recomendação, gestor, observância, composição, conselho, Fundeb. Recomendação, gestor, controle interno, controle, despesa, veículos. Recomendação, membros, conselho, Fundeb, acompanhamento, distribuição, transferência, aplicação, recursos financeiros, educação. Legalidade, cumprimento, índices constitucionais educação, saúde. Irregularidade, acompanhamento, distribuição, transferência, aplicação, recursos, conselho, FUNDEB. Arquivamento, autos.</p>	
	<p><b>Qual o entendimento?</b> Consideram legal o cumprimento dos índices constitucionais em educação e saúde. Consideram irregular a atuação do Conselho do FUNDEB em reação ao cumprimento de seu papel no acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.</p>			<p>Entendimento do colegiado</p>
	<p><b>Qual a decisão final?</b> Recomendam ao atual gestor que determine ao setor de contabilidade a observância da correta classificação das despesas. Recomendam que o gestor se certifique da composição do FUNDEB. Recomendam que o controle interno faça o controle dos gastos com veículos. Recomendam aos membros do conselho do FUNDEB o cumprimento da lei. Determinam o arquivamento.</p>			<p>Decisão do colegiado</p>

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Inspeção ordinária, Prefeitura Municipal, Ponto Chique, fiscalização, gestão, execução orçamentária, execução financeira, patrimônio, amostragem, disponibilidade financeira, análise, aplicação, recursos financeiros, manutenção, desenvolvimento, ensino, FUNDEB, serviço de saúde. Legalidade, cumprimento, índice, educação, saúde. Irregularidade, acompanhamento, distribuição, transferência, aplicação, recursos financeiros, conselho, FUNDEB. Inadequação, composição, conselho, FUNDEB. Erro, contabilidade, serviços, saúde. Falha, controle, despesa, manutenção, veículo. Recomendação. Arquivamento, autos.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
--------------------------------------	-----------------	----------------------	-------------------------

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:**

Recomendação, gestor, determinação, serviço de contabilidade, observância, classificação, despesa. Recomendação, gestor, composição, conselho, Fundeb. Recomendação, gestor, controle interno, controle, despesa, veículos. Recomendação, membros, conselho, Fundeb, acompanhamento, distribuição, transferência, aplicação, recursos financeiros, educação.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** CF/1988, art. 212; Lei n.º 11.494/2007, art. 22, 24.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 13 – Análise da Inspeção Ordinária n.º 778943

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Fiscalização dos atos de gestão, por meio de inspeção ordinária, na Prefeitura Municipal de Rio Acima.	Questão jurídica ou técnica	Fiscalização, atos de gestão, inspeção ordinária, Prefeitura Municipal, Rio Acima.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> Foi uma inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Rio Acima, para fiscalizar os atos de gestão quanto à execução orçamentária, financeira e patrimonial, tendo como escopo a análise, por amostragem, das disponibilidades financeiras, e a análise integral das aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive FUNDEB, e nas ações e serviços públicos de saúde, do exercício de 2007, bem como a análise dos controles internos da saúde e da educação.	Situação fática	Inspeção ordinária, Prefeitura Municipal, Rio Acima, fiscalização, atos de gestão, execução orçamentária, execução financeira, execução patrimonial. Análise, amostragem, disponibilidade financeira, análise, aplicação, recursos, manutenção, desenvolvimento, ensino, FUNDEB. Análise, aplicação, recursos, saúde. Análise, controle interno, saúde, educação.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i>, é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)</p>	<p><b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> O pedido de decretação de revelia dos acusados, feito pelo Ministério Público de Contas, foi indeferido.</p> <p><b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Composição irregular do conselho do FUNDEB. Os documentos comprobatórios das despesas realizadas com o ensino e com a saúde não estavam organizados, conforme determinação do Tribunal. A ausência de conta específica para o repasse dos recursos destinados às ações e serviços de saúde.</p> <p><b>Quais os argumentos?</b> Ao conselho do FUNDEB cabe o acompanhamento e o controle social sobre a aplicação de recursos no fundo. As INs do TCEMG n.º 11/2003 e 6/2007 estabelecem a forma de organização dos documentos comprobatórios de despesas com ensino e saúde. A existência de conta específica para a aplicação dos recursos da saúde facilita o processo de controle.</p>	<p>Questões preliminares</p> <p>Irregularidades</p> <p>Argumentos</p>	<p>Irregularidade, composição, conselho, FUNDEB. Irregularidade, organização, documentos, comprovação, despesa, educação, saúde. Irregularidade, ausência, conta bancária, saúde. Conselho, FUNDEB, acompanhamento, controle social, aplicação, recursos financeiros, fundo. INTCEMG, determinação, organização, documentos, despesa, educação, saúde fiscalização. Conta específica, saúde, controle, aplicação, recursos financeiros.</p>
	<p><b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)</p>	<p><b>Qual o entendimento?</b> Entende pela irregularidade na ausência de conta bancária específica para a saúde.</p> <p><b>Qual a decisão final?</b> Aplica multa. Encaminha os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.</p>	<p>Entendimento do relator</p> <p>Decisão do relator</p>

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p><b>Quais são as recomendações?</b> Nomear os membros do conselho do FUNDEB de acordo com o estabelecido na lei, respeitando a representatividade de cada categoria. Manter organizados os documentos comprobatórios das despesas realizadas com o ensino e com a saúde, conforme INTCEMG.</p>		<p>Recomendação, gestor, nomeação, membros, conselho, FUNDEB, observância, legislação. Recomendação, gestor, manutenção, organização, documentos, despesa, educação, saúde, observância, instrução normativa, TCEMG.</p>
	<p><b>Qual o entendimento?</b> Decisão de mérito, irregularidade, ausência, conta bancária específica, saúde.</p>	<p>Recomendações</p>	<p>Questão preliminar, indeferimento, requerimento, Ministério Público de Contas, decretação, revelia, responsável.</p>
	<p><b>Qual a decisão final?</b> Em questão preliminar, indeferem o requerimento do Ministério Público de Contas, sobre o pedido de decretação de revelia dos responsáveis. No mérito, entendem pela irregularidade na ausência de conta bancária específica para a saúde. Aplicam multa. Acolhem, em parte, a proposta de voto do relator. Fazem recomendações. Encaminham os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.</p>	<p>Entendimento do colegiado</p> <p>Decisão do colegiado</p>	<p>Decisão de mérito, irregularidade, ausência, conta bancária específica, saúde. Acolhimento parcial, voto, relator. Aplicação, multa. Recomendação. Encaminhamento, autos, Ministério Público de Contas, providências cabíveis.</p>

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Inspeção ordinária, fiscalização, gestão, execução orçamentária, execução financeira, patrimônio, análise, amostragem, disponibilidade financeira, análise, aplicação, recursos financeiros, manutenção, desenvolvimento, ensino, FUNDEB, aplicação, recursos financeiros, saúde, análise, controle interno, saúde, educação, Prefeitura Municipal, Rio Acima. Decisão preliminar, indeferimento, pedido, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, decretação, revelia, responsável. Acolhimento, parte, voto, relator. Decisão de mérito, irregularidade, ausência, conta bancária, repasse, recursos financeiros, saúde. Irregularidade, composição, conselho, FUNDEB. Irregularidade, organização, documento, comprovação, despesa, educação, saúde. Necessidade, Conselho, FUNDEB, acompanhamento, controle social, aplicação, recursos financeiros, fundo. Necessidade, conta bancária, controle, aplicação, recursos financeiros, saúde. Aplicação, multa, ordenador de despesa. Recomendação. Encaminhamento, autos, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Recomendação, gestor, observância, nomeação, composição, conselho, FUNDEB. Recomendação, gestor, manutenção, organização, documento, despesa, educação, saúde, instrução normativa, TCEMG.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** Lei Federal n.º 8.080, de 19/9/1990, art. 33; LC n.º 102/2008, art. 85, II; INTCEMG n.º 11/2003, art. 5.º § 1.º.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

**(3) Análise da natureza processual Prestação de Contas**

Quadro 14 – Análise da Prestação de Contas n.º 841353

<b>PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR</b>	<b>QUESTIONAMENTOS</b>	<b>CONCEITOS ESSENCIAIS</b>	<b>CONCEITOS IDENTIFICADOS</b>
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Julgamento da prestação de contas.	Questão jurídica ou técnica	Julgamento, prestação de contas.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> É uma prestação de contas do Presidente do Grupo Coordenador do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP, relativa ao exercício financeiro de 2010.	Situação fática	Prestação de contas, exercício financeiro, presidente, Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP.
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há.		
	<b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Não foram identificadas irregularidades na prestação de contas. Houve a expedição de recomendação.	Questões preliminares  Irregularidades	Ausência, irregularidades. Expedição, recomendação.
	<b>Quais os argumentos?</b> Não foram identificadas irregularidades no confronto da prestação de contas apresentada com a legislação e as instruções normativas do TCEMG.	Argumentos	
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> Contas julgadas regulares. <b>Qual a decisão final?</b> Recomendação.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas regulares. Recomendação.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p><b>Quais são as recomendações?</b> Observância à norma relativa à segregação de funções, inscrita nas orientações gerais de Auditoria Pública em âmbito nacional e internacional, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade, que orientam para a instituição e funcionamento de adequado sistema de controle interno.</p> <p><b>Qual o entendimento?</b> Julgam as contas regulares, sob o aspecto formal.</p> <p><b>Qual a decisão final?</b> Fazem recomendações.</p>	<p>Recomendações</p> <p>Entendimento do colegiado</p> <p>Decisão do colegiado</p>	<p>Recomendação, presidente, observância, norma, auditoria pública, segregação, função, funcionamento, controle interno. Recomendação, presidente, FUNEMP, observância, Norma Brasileira de Contabilidade. Contas regulares.</p>

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Julgamento, Prestação de contas, exercício financeiro, presidente, Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Contas regulares. Ausência, irregularidade. Expedição, recomendação.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Recomendação, presidente, Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, observância, normas de auditoria governamental, classificação por função, adaptação, funcionamento, controle interno. Recomendação, presidente, Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, observância, normas, contabilidade.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** Art. 48, I da Lei Complementar Estadual n.º 102, de 2008, c/c o art. 250, I da Resolução TC n.º 12, de 2008 (RITCEMG).

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 15 – Análise da Prestação de Contas n.º 842060

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Julgamento da prestação de contas.	Questão jurídica ou técnica	Julgamento, prestação de contas.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> A prestação de contas, relativa ao exercício de 2010, de responsabilidade do Advogado Geral do Estado.	Situação fática	Prestação de contas, exercício financeiro, Advocacia-Geral do Estado.
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> O Ministério Público de Contas alegou a aplicabilidade da prescrição, mas o relator entendeu pelo não cabimento.	Questões preliminares	Inaplicabilidade, prescrição. Ausência, irregularidades.
	<b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Não há irregularidades na prestação de contas.	Irregularidades	Observância, normas, controle externo.
	<b>Quais os argumentos?</b> Foram observadas as normas e a legislação afetas ao controle.	Argumentos	
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> Julga as contas regulares. <b>Qual a decisão final?</b> Dá quitação ao responsável.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas regulares. Quitação, responsável.
<b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	<b>Quais são as recomendações?</b> Não há.	Recomendações	
	<b>Qual o entendimento final?</b> Contas regulares.	Entendimento do colegiado	Contas regulares. Quitação, responsável.
	<b>Qual a decisão final?</b> Conferem quitação ao responsável.	Decisão do colegiado	
<b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> Julgamento, prestação de contas, exercício financeiro, advogado-geral do Estado. Preliminar, inaplicabilidade, prescrição. Contas regulares. Observância, normas, controle externo. Ausência, irregularidade. Quitação, responsável.			
<b>SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:</b> Não há.			
<b>FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:</b> LC n.º 102/2008, art. 48, I; IN TC n.º 17/2008.			

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 16 – Análise da Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n.º 887511

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Julgamento da prestação de contas	Questão jurídica ou técnica	Julgamento, prestação de contas
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> É uma prestação de contas do exercício de 2012 do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Jequeri.	Situação fática	Prestação de contas, exercício, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Jequeri
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Exclusão do atual gestor do Instituto como corresponsável no processo. <b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Não foram registradas as movimentações na dívida ativa referentes ao exercício de 2011. Atualização menor no valor da dívida ativa, em relação ao informado pelo Poder Executivo. Redução do saldo da dívida ativa do Instituto e substituição do balanço patrimonial do Instituto referente ao exercício de 2012. <b>Quais os argumentos?</b> A inobservância de procedimentos contábeis e normas estabelecidas na Lei Federal n.º 4.320/64 compromete a confiabilidade e a transparência da prestação de contas.	Questões preliminares  Irregularidades  Argumentos	Exclusão, parte, relação processual. Inconsistência, informação, demonstrativo contábil, montante, Dívida Ativa. Substituição, balanço patrimonial, exercício de 2012.  Inobservância, norma contábil, normas, direito financeiro, comprometimento, confiabilidade, dados, prestação de contas
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> No mérito, julga, sob o aspecto formal, as contas irregulares. Em preliminar, exclusão do atual gestor do Instituto, da relação jurídico-processual. <b>Qual a decisão final?</b> Aplica multa. Faz recomendação.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas irregulares Exclusão, parte, relação processual. Aplicação, multa. Recomendação.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<p><b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)</p>	<p><b>Quais são as recomendações?</b> Recomendação, ao atual dirigente do Instituto, da conciliação e ajustes das informações contábeis. Recomendação, ao atual dirigente do Instituto, da manutenção dos documentos referentes à gestão devidamente organizados. Recomendação, ao responsável pelo controle interno, do acompanhamento da gestão municipal.</p> <p><b>Qual o entendimento?</b> Julgam, no mérito, sob o aspecto formal, as contas irregulares. Decidem pela exclusão, da relação processual, do atual gestor do Instituto.</p> <p><b>Qual a decisão final?</b> Aplicam multa. Fazem recomendação. Determinam o arquivamento dos autos.</p>	<p>Recomendações</p> <p>Entendimento do colegiado</p> <p>Decisão do colegiado</p>	<p>Recomendação, gestor, instituto de previdência, conciliação, ajuste, informação contábil.</p> <p>Recomendação, gestor, instituto de previdência, manutenção, organização, documentos, atos de gestão.</p> <p>Recomendação, responsável, controle interno, acompanhamento, gestão, município.</p> <p>Contas irregulares Exclusão, parte, relação processual. Aplicação, multa. Arquivamento, autos.</p>

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Julgamento, prestação de contas, exercício financeiro, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Jequeri. Decisão preliminar, exclusão, parte, relação processual. Contas irregulares. Inconsistência, informação, demonstração contábil, total, dívida ativa. Irregularidade, substituição, balanço patrimonial. Inobservância, procedimento contábil, normas, direito financeiro, comprometimento, confiabilidade, dados, prestação de contas. Aplicação, multa. Arquivamento, autos. Recomendação.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Recomendação, gestor, correção, registro contábil. Recomendação, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, manutenção, organização, documento, ato de gestão. Recomendação, responsável, controle interno, acompanhamento, gestão, município.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** LF n.º 4.320/1964; LC n.º 102/2008, art. 48, III, 85, I.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

**(4) Análise da natureza processual Tomada de Contas Especial**

Quadro 17 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 898347

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Apuração de responsabilidade por dano causado ao erário.	Questão jurídica ou técnica	Apuração, responsabilidade, dano, erário.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> É uma Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Cultura – SEC, com o objetivo de apurar os fatos, identificar responsáveis e quantificar danos ao erário, diante da prestação das contas relativas à aplicação dos recursos de convênio, repassados ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Cidade Jardim. Acordo celebrado visando à aquisição de instrumentos musicais e equipamentos; realização de oficinas de capoeira e compra de abadás.	Situação fática	Tomada de Contas Especial, Secretaria de Estado de Cultura, apuração, fatos, identificação, responsável, quantificação, dano, erário, prestação de contas, convênio, aplicação, repasse, recursos, Escola de Samba, objetivo, aquisição, instrumento musical, equipamentos, realização, oficinas, compra, abadás.
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há. <b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Execução parcial do objeto do convênio. Documentação da prestação de contas e despesas incompleta. Movimentação de recursos em espécie. <b>Quais os argumentos?</b> Constatou-se danos ao erário estadual. Execução de parte do objeto do convênio.	Questões preliminares  Irregularidades  Argumentos	Execução parcial, objeto, convênio. Irregularidade, documentação, prestação de contas, despesas. Movimentação, recurso, espécie. Dano, erário.
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> Contas irregulares. <b>Qual a decisão final?</b> Restituição de valores atualizados ao erário estadual.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas irregulares. Restituição, cofres públicos, correção monetária.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	Quais são as recomendações? Não há.	Recomendações	Contas irregulares. Restituição, cofres públicos, correção monetária.
	Qual o entendimento? Contas irregulares. Qual a decisão final? Determinam a restituição de valores atualizados ao erário estadual.	Entendimento do colegiado  Decisão do colegiado	

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Apuração, responsabilidade, dano, fazenda pública, tomada de contas especial, Secretaria de Estado da Cultura, apuração, fato, identificação, responsável, quantificação, dano, fazenda pública, prestação de contas, convênio, repasse, recursos financeiros, escola de samba, aquisição, instrumento musical, equipamento, realização, oficina, aquisição, vestuário. Contas irregulares. Irregularidade, execução, parte, objeto, documentação, prestação de contas, despesa. Movimentação, recursos financeiros, espécie. Ressarcimento, cofres públicos, correção monetária.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Não há.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** TCU Acórdão n.º 862/2007, sessão 24/4/2007, Relator, Aroldo Cedraz; TCEMG Tomada de Contas Especial n.º 862.966; LC n.º 102/2008, art. 48, III.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 18 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 912010

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
EMENTA (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	Qual a questão jurídica ou técnica? Apuração de responsabilidade por danos ao erário.	Questão jurídica ou técnica	Apuração, responsabilidade, dano, erário.
	Qual a situação fática? O que aconteceu? É uma Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, com o objetivo de apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar possível danos ao erário, na prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEDRU, e a Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha, o qual teve por objeto a “aquisição de sede, mobiliário, equipamentos e veículo.	Situação fática	Tomada de Contas Especial, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), apuração, fato, identificação, responsável, quantificação, dano, erário, prestação de contas, convênio, Associação Municípios, aquisição, sede, mobiliário, equipamento, veículo.
RELATÓRIO (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)			

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há.	Questões preliminares	
	<b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Ausência de prestação de contas no prazo regulamentar. Documentação apresentada à SEDRU continha vícios. <b>Quais os argumentos?</b> Não houve a devida prestação de contas no prazo previsto no instrumento do convênio. Grave violação à obrigação de prestar contas e a ato regulamentar do Tribunal de Contas. Descumprimento das disposições contidas no convênio quanto ao dever de prestar contas.	Irregularidades  Argumentos	Ausência, prestação de contas, prazo regulamentar. Apresentação, documentação, vício. Violação, obrigação, prestar contas, ato normativo, TCEMG. Descumprimento, obrigações, convênio, dever de prestar contas.
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> Julga as contas irregulares. <b>Qual a decisão final?</b> Aplica multa.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas irregulares. Aplicação, multa.
<b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	<b>Quais são as recomendações?</b> Não há. <b>Qual o entendimento?</b> Julgam as contas irregulares. <b>Qual a decisão final?</b> Aplicam multa.	Recomendações  Entendimento do colegiado  Decisão do colegiado	Contas irregulares. Aplicação, multa.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Apuração, responsabilidade, dano, fazenda pública, tomada de contas especial, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional Política Urbana e Gestão Metropolitana, apuração, fato, identificação, responsável, quantificação, dano, fazenda pública, prestação de contas, convênio, associação de municípios, aquisição, sede, mobiliário, equipamento, veículo automotor. Contas irregulares. Intempestividade, prestação de contas. Vício, apresentação, documento. Violação, ato normativo, TCEMG. Descumprimento, obrigações, convênio, dever de prestar contas. Aplicação, multa.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:**  
Não há.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** CF/1988, ART. 70, § ÚNICO; CE/1989, ART. 74, § 2.º, I, II; DE n.º 43.635/2003, art. 26 § 5.º; FERNANDES, Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Quadro 19 – Análise da Tomada de Contas Especial n.º 912374

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>EMENTA</b> (parte na qual se localiza uma breve apresentação do conteúdo essencial do acórdão)	<b>Qual a questão jurídica ou técnica?</b> Apuração de responsabilidade por dano causado ao erário.	Questão jurídica ou técnica	Apuração, responsabilidade, dano, erário.
<b>RELATÓRIO</b> (parte do acórdão em que se encontram as narrativas dos fatos ocorridos no andamento processual)	<b>Qual a situação fática? O que aconteceu?</b> É uma Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades na aplicação e na prestação de contas de recursos de convênio repassados pelo Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) ao Município de Planura. O objeto do convênio foi a realização de obras de melhorias de vias públicas no Município.	Situação fática	Tomada de Contas Especial, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, apuração, irregularidades, aplicação, prestação de contas, convênio, aplicação, repasse, recursos, Município, Planura, realização, obra, melhoria, via pública.
<b>FUNDAMENTAÇÃO - PRELIMINAR E DE MÉRITO</b> - (também denominada <i>motivação</i> , é a parte que resulta da análise feita pelo relator sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório)	<b>Quais são as questões preliminares relevantes que ocasionaram impacto no processo?</b> Não há. <b>Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?</b> Execução parcial do objeto do convênio. Completa ausência de prestação de contas. <b>Quais os argumentos?</b> A omissão no dever de prestar contas caracteriza violação à norma prevista no Decreto Estadual n.º 43.635/2003. Ocorrência de danos ao erário.	Questões preliminares  Irregularidades  Argumentos	Execução parcial, objeto, convênio. Ausência, prestação de contas. Omissão, dever de prestar contas. Violação, legislação estadual. Ocorrência, dano, erário.
<b>VOTO - CONCLUSÃO/DECISÃO</b> – (parte em que são apresentadas as conclusões do relator)	<b>Qual o entendimento?</b> Contas irregulares. <b>Qual a decisão final?</b> Determina o ressarcimento de valores aos cofres públicos, devidamente atualizados e acrescidos de juros de mora. Aplica multa. Faz recomendação à SETOP.	Entendimento do relator  Decisão do relator	Contas irregulares. Determinação, ressarcimento, valores, cofres públicos, atualização monetária, juros de mora. Aplicação, multa. Recomendação, SETOP.

PARTE TEMÁTICA DO ACÓRDÃO A ANALISAR	QUESTIONAMENTOS	CONCEITOS ESSENCIAIS	CONCEITOS IDENTIFICADOS
<b>ACÓRDÃO <i>stricto sensu</i></b> (parte que veicula a conclusão do colegiado de julgadores)	<b>Quais são as recomendações?</b> Recomendação ao gestor da SETOP da observância das normas do TCEMG quanto à instauração de procedimentos de tomada de contas especial.	Recomendações	Recomendação, gestor, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, observância, normas, TCEMG, instauração, procedimento, tomada de contas especial.
	<b>Qual o entendimento?</b> Julgam as contas irregulares.	Entendimento do colegiado	Contas irregulares. Determinação, ressarcimento, valores, cofres públicos, atualização monetária, juros de mora. Aplicação, multa. Recomendação, SETOP.
	<b>Qual a decisão final?</b> Imputam, aos responsáveis, a obrigação de ressarcir ao erário estadual, em valores atualizados monetariamente e com incidência de juros de mora. Aplicam multa. Faz recomendação à SETOP. Determinam a intimação dos responsáveis para fazerem o recolhimento do débito no prazo de trinta dias.	Decisão do colegiado	

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Apuração, responsabilidade, dano, fazenda pública, tomada de contas especial, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, convênio, município, Planura, objetivo, pavimentação, melhoria, via pública. Contas irregulares. Irregularidade, execução, parte, obra de engenharia, ausência, prestação de contas. Violação, legislação estadual. Ocorrência, dano, fazenda pública. Determinação, ressarcimento, recursos financeiros, cofres públicos, correção monetária, juros de mora. Aplicação, multa. Recomendação, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas.

**SELEÇÃO DOS CONCEITOS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES / FRASE DE INDEXAÇÃO:** Recomendação, gestor, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, observância, normas, TCEMG, instauração, procedimento, tomada de contas especial.

**FONTES DE INFORMAÇÃO JURÍDICAS:** CF/88, art. 70, § único; CEMG art. 74, § 2.º, I; LC n.º 102/2008, art. 3.º, V, 48, III, a, d, 51, 85, I, II; DE n.º 43.635/2003, art. 26.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Finalizada a etapa do emprego do MLT na análise de assunto nos 12 (doze) acórdãos, foram examinados três acórdãos de cada uma das quatro diferentes naturezas processuais, que se referem ao recorte de pesquisa, na próxima subseção faz-se um exame geral dos resultados da análise que foi realizada, buscando explicitar as especificidades do modelo de leitura.

### 5.3 Resultados da análise dos acórdãos

Pela análise dos acórdãos produzidos pelo TCEMG, é possível identificar alguns elementos importantes, que se refletem na análise de assunto desse tipo de documento. Tendo em vista, ainda, as categorias de análise de assunto propostas por Guimarães (1994; 2004),

bem como as particularidades da representação temática dos acórdãos do controle externo, que se referem, especialmente, à fiscalização e ao controle externo da gestão dos recursos públicos, apresentam-se as análises dos resultados alcançados nesta pesquisa.

A primeira abordagem que se propõe para a análise de assunto de um acórdão é realizar uma leitura técnica ampla, que permita a análise integral do documento, de suas partes principais e do tipo de informação que pode ser localizado em cada parte temática, de modo que o indexador possa se familiarizar com o documento. É importante que, durante essa fase, o profissional reconheça as partes estruturais do acórdão, a saber: *relatório*, *voto* e *dispositivo*; verifique os dados descritivos e a ementa. Aconselha-se, ao indexador, realizar a leitura técnica do documento e destacar, em cor diferente do texto, as informações importantes, como a *situação fática* – o que aconteceu – (no *Relatório*), as *irregularidades identificadas* (no *Relatório*), as *recomendações* (na *Fundamentação*), a *decisão* (na *Conclusão*). Nesse primeiro contato com o documento, o indexador ativa, ainda, conhecimentos prévios sobre o domínio representado, realiza inferências, faz predições, que são pressupostos da leitura.

No processo de análise de assunto dos acórdãos, é necessário também observar as peculiaridades da representação da informação para cada tipo de natureza processual, conforme as opções que orientaram a elaboração do modelo de leitura. Essas características relacionam-se ao tipo de competência fiscalizatória exercida pelo Tribunal por meio de determinada natureza processual. Nesse sentido, em complemento às abordagens *situação fática*, *instituto jurídico*, *entendimento* e *argumento*, propostas por Guimarães (1994), foram sugeridos alguns questionamentos, conforme indicado a seguir.

Desse modo, para as naturezas processuais: *denúncia*, *inspeção ordinária*, *prestação de contas dos ordenadores de despesas* e *tomada de contas especial*, é importante que o indexador se atente para os seguintes questionamentos, que refletem as partes temáticas do acórdão, de acordo com o tipo de informação nelas localizadas: 1) *Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) após a análise feita pelo relator?* 2) *Qual(is) é(são) a(s) recomendação(ões) feita(s) pelo Tribunal ao gestor público?* Como anteriormente ressaltado (na subseção 4.3.1), tendo em vista a melhor compreensão do MLT, também foi necessário um ajuste terminológico referente à categoria *instituto jurídico*, para *questão jurídica ou técnica* (adaptado de Guimarães, 2004), de onde foi proposto o seguinte questionamento: 3) *Qual a questão jurídica ou técnica?*

Verificou-se que os exemplos indicados em Guimarães (1994) apontam para a

discussão de apenas uma questão de mérito, como, por exemplo, o cabimento de estabilidade provisória ao membro suplente da CIPA<sup>43</sup>. No caso dos documentos do controle externo, como já ressaltado no referencial teórico sobre os acórdãos, várias questões (supostamente irregulares) são colocadas e analisadas. Nesse sentido, é importante o indexador atentar para os *Fundamentos* apresentados pelo relator para a análise de cada irregularidade. Nessa *Fundamentação* da decisão, o relator pode utilizar as três fontes jurídicas – legislação, doutrina e jurisprudência – para justificar o seu voto. Esse fato revela a complementaridade entre tais fontes de informação.

Durante a análise dos acórdãos do controle externo, é importante verificar, também, as irregularidades apontadas no *Relatório* que, ao final, são realmente consideradas pelo relator. Isso porque, no decorrer da leitura técnica, observa-se que nem todas as irregularidades inicialmente apontadas são realmente consideradas, em especial nas *prestações de contas, inspeções ordinárias e denúncias*. Essas irregularidades são apresentadas, principalmente, no *Relatório*, e sua análise e apontamentos conclusivos são feitos na fundamentação do *Voto* do Relator. É essa análise conclusiva das irregularidades, feita pelo relator, que deve ser identificada na análise de assunto.

Em alguns acórdãos aparecem as denominadas *Fundamentação Preliminar* e a *Fundamentação de mérito*. Na primeira, apresentam-se questões, como a discussão sobre a forma de citação do agente público no processo, se pessoalmente ou por edital, sobre a aplicabilidade da prescrição ao processo pelo transcurso de tempo, sobre a decretação da revelia do agente público ou sobre a extinção do processo sem resolução de mérito, com o conseqüente arquivamento dos autos, por exemplo. Em relação às *questões preliminares*, é importante que o indexador as analise e reflita sobre a necessidade de representá-las, em conformidade com cada caso específico.

Nesse sentido, na Denúncia n.º 886502/2016 (vide Anexo 2), por exemplo, o Ministério Público de Contas arguiu, como questão preliminar, a extinção do processo sem resolução de mérito, com o conseqüente arquivamento dos autos, devido a possíveis falhas na forma de citação dos responsáveis. Entretanto, após a análise, o relator entendeu pela inaplicabilidade dessa arguição, tendo em vista a mudança no Regimento Interno do TCEMG que aboliu a necessidade de citação dos responsáveis por meio de “aviso de recebimento de mão própria”. Assim, é possível representar os conceitos referentes a essa questão preliminar

---

<sup>43</sup> Sigla para Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA).

do seguinte modo: *afastamento, questão preliminar*.

Contudo, o mesmo não ocorreria se a questão preliminar arguida fosse a aplicabilidade da prescrição, aceita pelo relator, como é o caso da inspeção ordinária n.º 739843/2016 (vide Anexo 2). Nesse caso, a questão preliminar impactou diretamente o julgamento da questão de mérito, porque ao Tribunal já não cabia o direito de punir em virtude do transcurso de tempo em que deveria ter agido e não agiu.

Em relação à Denúncia n.º 886502, acima citada, alguns vereadores arguíram a necessidade de citação da Câmara Municipal de Ouro Preto e do servidor responsável pelo controle interno, a fim de compor o litisconsórcio passivo necessário<sup>44</sup>, sob o argumento de responsabilidade solidária do controle interno, por ter analisado, aprovado e efetuado o pagamento das despesas reembolsadas aos vereadores. Após a análise do relator, entendeu-se pela inaplicabilidade desse argumento e a questão preliminar foi afastada. Nesse caso, pelo fato de as questões preliminares não terem tido impacto no julgamento do mérito, os conceitos poderiam ser representados da forma a seguir indicada: *afastamento, questão preliminar*, sem a necessidade de especificar qual foi a questão preliminar.

Por outro lado, na questão de mérito, dispõe-se sobre a análise e os fundamentos das questões principais (de mérito) sobre as quais o colegiado deva se manifestar. Nos processos de controle externo, as questões de mérito, geralmente, discutem a análise de irregularidades cometidas por gestores públicos na administração do erário.

Na análise de assunto das *prestações de contas* é importante informar ao leitor o entendimento do julgamento final das contas: se foram consideradas *regulares, regulares com ressalvas* ou *irregulares*. Por motivo de padronização e economia de tempo, não se faz necessário indicar todas as irregularidades apontadas nas notas, *pois o resultado da decisão é que deve prevalecer*, ou seja, se as contas foram julgadas *regulares, regulares com ressalvas* ou *irregulares*. A observância de palavras como “reconheço”, “entendo”, “julgo”, “voto” orienta o indexador na localização do entendimento na parte final do acórdão.

Quanto à análise das irregularidades apontadas na *denúncia*, o bibliotecário-indexador pode usar a estratégia de verificar, diretamente, a conclusão do relator ao final de

---

<sup>44</sup> Litisconsórcio quer exprimir ou indicar a reunião ou a presença de várias pessoas trazidas à demanda pela comunhão, afinidade ou conexidade de interesses sobre o objeto demandado, desde que a solução ou o resultado aí obtido influirá sobre estes interesses. Literalmente, portanto, litisconsórcio quer exprimir a reunião de várias pessoas em um mesmo processo para a mesma sorte ou para obtenção dos mesmos resultados ou afins. [...]. Litisconsórcio passivo, quando há pluralidade de réus. [...]. Litisconsórcio necessário, quando é determinado, ou por expressa disposição de lei, ou pela natureza da relação jurídica controvertida (DE PLÁCIDO E SILVA, 2010, p. 855).

cada análise. Dessa forma, não é necessário ler toda a análise feita sobre cada irregularidade, de modo que o profissional ganhe tempo. Observa-se que, ao final de cada análise, o relator emite uma conclusão sobre ela, como indicado no excerto abaixo:

1. Da necessidade de fracionamento

Afirmou inicialmente a denunciante que a licitação, por se destinar à aquisição de objeto de natureza divisível, obrigaria a Administração a efetuar seu parcelamento, promovendo o julgamento por item e não global.

Da cópia do edital que instrui a Denúncia verifica-se que o procedimento licitatório em questão se trata de Pregão Presencial do tipo Menor Preço por Item (fl. 18), não havendo, portanto, que se falar em julgamento global, conforme avertado.

*Assim sendo, descabida é a Denúncia quanto ao presente item, razão pela qual deixo de considerá-lo.* Denúncia n.º 951640 (grifos meus).

Nesse caso, o indexador, com o tempo de exercício da atividade e a experiência acumulada, é capaz de, diante de cada apontamento de irregularidade, utilizar estratégias de leitura para a verificação das conclusões de cada análise, como demonstrado acima.

Também nas *inspeções ordinárias*, é necessário verificar os apontamentos conclusivos do relator referentes a cada uma das irregularidades analisadas. Com base nesses elementos, devem-se identificar os conceitos, a partir do que foi considerado irregularidade após essa análise.

Em relação às fontes de informação jurídicas citadas no acórdão, aconselha-se a indicação, na parte “Fontes de Informação Jurídicas”, presente ao final do Modelo de Leitura, daquelas que reflitam a fundamentação da decisão final apresentada. Essa justificativa pauta-se na necessidade de imprimir maior objetividade à indexação e, assim, representar os conceitos que sejam indicativos da(s) questão(ões) principal(is) discutida(s) e fundamentada(s). Uma estratégia de leitura que pode ser utilizada pelo indexador para facilitar a recuperação dos dados referentes às fontes de informação que fundamentaram a decisão principal é fazer marcações no texto, em cor diferente, associadas com a atribuição de um significado para tais cores e marcações.

Observou-se, ainda, que em vários processos do controle externo existe a figura das *recomendações*<sup>45</sup>, que são orientações expedidas pelo Tribunal, ao gestor público, diante de vícios de gestão que não implicam, necessariamente, danos ao erário. Essas falhas podem

---

<sup>45</sup> As *recomendações* são recorrentes nas *inspeções ordinárias* e *prestação de contas*, mas não são um item obrigatório.

ser, por exemplo, um erro formal em prestação de contas, devido ao desconhecimento das normas contábeis pelo administrador público. Nesse sentido, o órgão de controle, no papel pedagógico, emite diretrizes a serem observadas pelo gestor, com o objetivo de que as falhas não se mantenham e não sejam objeto de penalização futura. Acredita-se, assim, que com essa função de orientação, o Tribunal age preventivamente, evitando erros que poderiam ser prevenidos caso houvesse maior esclarecimento e divulgação das normas de fiscalização. Esse papel pedagógico também é importante, visto que inúmeros municípios no Estado apresentam estrutura precária em termos de acesso à tecnologia da informação e, também, no quadro de pessoal. A título de ilustração, apresentam-se alguns exemplos de recomendações expedidas pelo TCEMG.

*Recomendo ao setor contábil da entidade o registro contábil das receitas na forma prevista no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP (Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n.º 887.512/2012)<sup>46</sup>.*

*Recomendo ao Controle Interno o acompanhamento da gestão do Instituto, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária (Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n.º 887.512/2012).*

*Recomendo ao gestor que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Casa por meio de requisições ou ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade (Prestação de Contas do Executivo Municipal n.º 958.706/2014).*

Embora a tradução para o vocabulário controlado não seja o escopo deste trabalho, é necessário observar esse requisito na indexação, pois utilizar os descritores autorizados pelo instrumento terminológico adotado pela instituição permite manter um padrão na representação e, conseqüentemente, uma melhoria na recuperação da informação. É preciso considerar, ainda, que a atividade de indexação envolve pesquisa, tanto nos instrumentos terminológicos quanto em outras fontes jurídicas para a compreensão do tema abordado no documento.

É importante destacar, mesmo tendo sido mencionado anteriormente, que nem todos os conceitos identificados constam na indexação, e que tais conceitos podem se repetir durante a fase de análise, pois é necessário organizar os termos para a elaboração de uma frase de indexação ao final, de modo a facilitar a pesquisa e a compreensão do conteúdo do acórdão

---

<sup>46</sup> As decisões citadas estão disponíveis no portal do TCEMG, no Sistema TCJuris, por meio do *link*: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>.

pelo usuário. Essa frase deve ser elaborada a partir de uma ordem de citação (sintaxe) para a apresentação dos conceitos, com vistas a orientar e sistematizar a atividade do indexador. Conforme apresentado na subseção 5.2, a validação do Modelo de Leitura Técnica utilizou a ordem de citação proposta por Guimarães (1994) para a organização dos conceitos principais, acrescentando, ao final, o elemento *decisão*, que é um fator importante para os processos de controle externo, visto que demonstra para a sociedade o resultado da fiscalização.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste Capítulo final, estão apresentadas algumas considerações sobre esta pesquisa, a partir da consciência de que o percurso ainda não está completo, pois a análise de assunto do acórdão é complexa e demanda maiores investigações teórico-práticas.

Nesse sentido, a proposição da pesquisa de construção de um Modelo de Leitura Técnica para a sistematização da análise de assunto de acórdãos pelo indexador foi alcançada, conforme os resultados apresentados no Capítulo 5. Também foram alcançados os objetivos específicos apresentados de (1) *contribuir para o processo de análise de assunto, a partir do exame da literatura para o mapeamento e a descrição dos procedimentos que são adotados para a identificação e seleção de conceitos em acórdãos*; (2) *auxiliar o indexador na compreensão do acórdão produzido pelos tribunais de contas, a partir da identificação das características e funções desse documento*; (3) *colaborar para a uniformização e minimização de inconsistências na análise de assunto de acórdãos produzidos pelos tribunais de contas, a partir da elaboração de um modelo de leitura específico para esse tipo de documento*. O primeiro e o segundo objetivos foram alcançados no Capítulo 3, que trata do referencial teórico sobre indexação, análise de assunto, leitura, fontes de informação jurídicas, contextualização dos órgãos de controle e suas competências constitucionais, e, também, na subseção 4.3, que aborda os insumos para os procedimentos teórico-práticos para a construção do modelo de leitura. O terceiro objetivo foi alcançado com a elaboração, avaliação e validação do modelo de leitura pela autora desta pesquisa. Acredita-se, desse modo, que a pesquisa cumpriu os objetivos pretendidos.

Considera-se, ainda, que os pressupostos norteadores da pesquisa, apontados no Capítulo 1, foram confirmados, pois a utilização de procedimentos para sistematizar a análise de assunto permitiu diminuir as inconsistências nas fases de identificação e seleção de conceitos para a indexação, a partir da aplicação do modelo de leitura, realizada no Capítulo 5. A confirmação desse pressuposto relaciona-se ao uso do modelo de leitura técnica, construído a partir da adoção de estratégias de análise da estrutura textual do documento, combinada com a identificação de conceitos por meio de questionamentos. As estratégias para a análise do texto foram fundamentais, pois permitiram uma sistematização do processo, por meio da indicação das tarefas a serem executadas. O terceiro pressuposto, relacionado aos conhecimentos do indexador, também foram confirmados, pois é necessário que este profissional, apesar de não ser especialista no domínio jurídico, tenha conhecimento das

abordagens teóricas e metodológicas da análise de assunto para a indexação, que estão presentes na formação do bibliotecário.

Para o alcance dos objetivos e a confirmação dos pressupostos, a pesquisa recorreu aos fundamentos teórico-metodológicos da Biblioteconomia, da Ciência da Informação (CI) e das Ciências Jurídicas. Assim, da Biblioteconomia e CI, foram fundamentais as bases teóricas concernentes à indexação e à análise de assunto, sob o ponto de vista de diferentes autores, nos contextos nacional e internacional. E, também, os processos cognitivos e metacognitivos relacionados ao processo de leitura, ainda que oriundos do campo das Ciências Cognitivas, integram as discussões no âmbito da CI. Destacam-se, ainda, a importância da NBR 12676/1992, ao definir parâmetros para a prática normalizada da análise de assunto, e os manuais de indexação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), que forneceram o contexto sociocognitivo de trabalho do indexador.

Por sua vez, entende-se que a leitura técnica é uma leitura profissional realizada pelo indexador, que utiliza as estratégias cognitivas e metacognitivas para a compreensão do texto, para a identificação e seleção de conceitos, elementos evidenciados pela aplicação do modelo de leitura. Em relação às estratégias metacognitivas, que se relacionam ao uso consciente do conhecimento para a compreensão na leitura, a literatura estudada ressaltou a importância do conhecimento da estrutura do documento, conforme a concepção de Van Dijk e Kinstch (1983). Desse modo, compreender a estrutura textual do documento é entender a forma de organização das ideias no texto e o objetivo do autor ao utilizar determinada forma de disposição das informações. Na leitura, assim, é importante entender o texto, o contexto e o leitor, conforme a teoria de Giasson (1993), trabalhada por Fujita (2003; 2004). Esses três elementos, apontados por Giasson (1993), foram visualizados no processo de leitura dos acórdãos, pois entender a estrutura temática desse documento, o contexto no qual é produzido, que são os órgãos de controle externo, e os conhecimentos que o leitor deve ter para compreendê-los foi muito importante.

As bases teóricas oriundas do campo jurídico permitiram compreender as características dos tipos de fontes de informação jurídicas, quais sejam, a legislação, a doutrina e a jurisprudência, em especial. Os fundamentos teóricos sobre a jurisprudência e os acórdãos permitiram, ainda, contextualizar a função, as particularidades e a estrutura temática do acórdão produzido no âmbito do controle externo. Assim, problematizaram-se a instituição tribunal de contas, sua função e competências constitucionais de fiscalização e controle da gestão dos recursos públicos. Observou-se, também, que a discussão sobre os temas relativos

aos regimes de contas públicas e à jurisdição de contas apresenta impacto direto na compreensão dos documentos produzidos pelos tribunais de contas.

Em relação aos fundamentos teórico-metodológicos para a elaboração do Modelo de Leitura Técnica, destacaram-se os trabalhos de Guimarães (1994; 2004), quanto à definição das quatro categorias (*fato*, *instituto jurídico*, *entendimento* e *argumento*) para a análise de assunto do acórdão. Observou-se que essas categorias se tornaram parâmetros para a análise de assunto do acórdão, feitas as devidas adaptações e subdivisões. O uso das quatro categorias apareceu com regularidade, tanto em pesquisas acadêmicas quanto nos manuais de indexação da jurisprudência produzidos pelos tribunais.

Outra observação recorrente quanto à atividade de análise de assunto dos acórdãos, realizada nesta pesquisa, foi a necessidade de se ter o domínio da terminologia e dos temas afetos ao direito público e ao controle externo, assim como da abordagem sistematizada para a leitura. O conhecimento e a experiência na atuação no domínio do Direito foram fundamentais para o alcance dos objetivos propostos. É importante, assim, que o bibliotecário-indexador esteja atento à necessidade de sua formação continuada, buscando atualizar-se em sua área de formação, assim como participar de eventos e cursos sobre o domínio jurídico e atualizar-se quanto às mudanças na legislação, pois o Direito é um campo dinâmico. Destaca-se, assim, que o Modelo de Leitura produzido nesta pesquisa é uma ferramenta para a sistematização da leitura, mas não resolve as questões de compreensão conceitual, que devem ser resolvidas por meio do estudo do domínio trabalhado.

Em relação às dificuldades enfrentadas durante esta pesquisa, destaca-se que elas se situam no âmbito da compreensão de alguns conceitos jurídicos, entre eles o de *instituto jurídico* aplicável à esfera dos tribunais de contas, que apresentam competências diferenciadas em relação aos tribunais judiciais, contexto no qual a terminologia foi criada por Guimarães (1994). Nesse sentido, foi fundamental aprofundar a compreensão doutrinária sobre os conceitos e as características relacionadas aos tribunais de contas, a partir da clareza de que esses órgãos são distintos dos tribunais do Poder Judiciário.

Outra terminologia que envolveu certa complexidade foi a construção da compreensão dos conceitos de *entendimento* e *decisão*. À primeira vista, pareciam sinônimos, porém, no decorrer desta pesquisa e durante a aplicação do MLT para a indexação dos acórdãos da amostra, revelaram suas diferentes nuances. Assim, o *entendimento* refere-se à interpretação e percepção do relator ou do colegiado sobre a questão jurídica ou técnica apresentada e a *decisão* reporta-se ao resultado do julgamento, como, por exemplo, a

aplicação de multa ao gestor ou a determinação de ressarcimento de valores aos cofres públicos, como decorrência do entendimento adotado.

Como perspectivas de estudos futuros, incluem-se a validação do modelo por indexadores especialistas, com o uso de técnicas como o protocolo verbal, e a avaliação, pelo usuário, da eficácia da recuperação da informação representada com a adoção do modelo. Também se sugerem a inclusão de outras naturezas processuais para o aperfeiçoamento do MLT e o mapeamento de instrumentos de controle terminológicos aplicáveis ao domínio do controle externo. Outra perspectiva de pesquisa é a utilização do Modelo de Leitura para a definição de parâmetros de indexação automática ou semiautomática de acórdãos, aliada ao uso de um vocabulário controlado, já que o modelo construído se constitui em um algoritmo que define parâmetros para essa indexação. Assim, o Modelo de Leitura proposto deve ser sistematicamente avaliado e atualizado, com base na teoria e na experimentação, pois a confiabilidade dos resultados dependerá da elaboração de parâmetros metodológicos de avaliação baseados em critérios rigorosos.

Ademais, acredita-se que a principal contribuição desta pesquisa para a Biblioteconomia, CI e para o bibliotecário-indexador tenha sido a definição de parâmetros metodológicos para objetivar a atividade de análise de assunto de acórdãos dos tribunais de contas, tendo em vista que esses documentos, geralmente, são pouco conhecidos pela comunidade não pertencente ao âmbito jurídico e, em especial, pelos bibliotecários, e também devido à carência desse tipo de metodologia na área. Sabe-se que a formação do bibliotecário jurídico é geralmente prática, de onde são relevantes os estudos teóricos sobre os métodos de representação temática da informação jurídica. Espera-se, assim, que o MLT construído possa auxiliar o bibliotecário-indexador que não possui formação jurídica na abordagem e análise do acórdão para fins de indexação.

Visualiza-se, ainda, a possibilidade de que a metodologia apresentada possa ser, de certa forma, generalizável, uma vez que pode ser aplicada em outras naturezas processuais e replicada, com as devidas adaptações, em outros tribunais de contas, haja vista a atual discussão sobre o tema da indexação da jurisprudência no âmbito dessas instituições. É importante, assim, a divulgação do Modelo de Leitura Técnica para a comunidade dos profissionais da informação que atuam na organização da informação jurídica no âmbito dos tribunais de contas, com o objetivo de validá-lo, aperfeiçoá-lo e ampliar as discussões em torno dele. Almeja-se, desse modo, divulgá-lo em dois espaços de discussão, que são os Fóruns Bibliocontas e Juristes, os quais congregam profissionais das bibliotecas, arquivos e

unidades de gestão da jurisprudência dos tribunais de contas.

## REFERÊNCIAS

- AGNOLONI, T. et al. Annotation schema for legal doctrine: a case study on DoGi database. *Italian Journal of Library and Information Science*, v. 4, n. 1, p. 227-249, Jan. 2013.
- ALBRECHTSEN, H. Subject analysis and indexing: from automated indexing to domain analysis. *The Indexer*, v. 18, n. 4, p. 219-224, Oct. 1993.
- ARMBRUSTER, B. B.; ECHOLS, C. H.; BROWN, A. L. *The role of metacognition in reading to learn: a developmental perspective*. Champaign, Illinois: University of Illinois at Urbana-Champaign, 1983. (Reading Education Report), 40. Disponível em: <[https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/17499/ctrstreadeducrepv01983i00040\\_opt.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/17499/ctrstreadeducrepv01983i00040_opt.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 1 set. 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 12676. Métodos para análise de documentos: determinação de seus assuntos e seleção de termos de indexação. Rio de Janeiro, 1992.
- ATIENZA, C. A. *Documentação jurídica: introdução à análise e indexação de atos legais*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.
- ATIENZA, C. A. *Técnica de indexação de pronunciamentos judiciais*. São Paulo: Ed. autor, 1981. Não publicado.
- BARBOSA NETTO, G.; CUNHA, C. A. *Ementas e informativos nos tribunais de contas*. Cuiabá: PubliContas, 2015.
- BARITÉ, M. La documentación jurídica. In: BARITÉ, M.; GUIMARAES, J. A. C. *Guia metodológica para el acceso, el análisis y la organización temática de documentos jurídicos*. Montevideo: Universidad de La República, 1999. p. 19-30.
- BARROS, L. V. Fontes de informação jurídica. In: PASSOS, E. (Org.). *Informação jurídica: teoria e prática*. Brasília: Thesaurus, 2004. p. 201-225.
- BARROS, L. V. O uso de elementos argumentativos na pesquisa de informação jurisprudencial. *Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 4-13, 2014. Disponível em: <<http://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/2>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- BARROS, L. V. *Teoria e prática da pesquisa em jurisprudência: da procura e uso da informação para sustentar teses e estudos jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <[www.bidforum.com.br](http://www.bidforum.com.br)>. Acesso em: 16 jul. 2017.
- BEGHTOL, C. Bibliographic classification theory and text linguistics: aboutness analysis, intertextuality and the cognitive act of classifying documents. *Journal of Documentation*, London, v. 42, n. 2, p. 84-113, jun. 1986.

BRAGA JÚNIOR, M. S. *Proposta de modelo RBC para a recuperação inteligente de jurisprudência na Justiça Federal*. 2001. 88 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Novo Código de Processo Civil (NCPC). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Manual de indexação da justiça federal*. Brasília, 1996.

BRASIL. Senado Federal. Biblioteca. *RVBI e histórico*. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/rvbi/a-rvbi>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Prodasen. *Destaques LexML*. Disponível em:

<<http://projeto.lexml.gov.br/documentacao/destaques-lexml#o-que-lexml>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Secretaria de Jurisprudência. *Manual do analista de jurisprudência*. Brasília, 2002.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Sobre recursos repetitivos*. Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Processos/Repetitivos-e-IAC/Saiba-mais/Sobre-Recursos-Repetitivos](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Processos/Repetitivos-e-IAC/Saiba-mais/Sobre-Recursos-Repetitivos)>. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas vinculantes*. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 7 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução normativa n. 56/2007*. Disponível em:

<[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20130117/INT2007-056.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20130117/INT2007-056.doc)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula n. 462*. Disponível em:

<[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_451\\_600.html#SUM-462](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_451_600.html#SUM-462)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BUENO, T. C. D'A. *Recuperação da informação jurídica em sistema baseado em casos*. 1999. 93 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

CÂMARA, A. F. *Lições de direito processual civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 1.

CÂMARA JÚNIOR, A. T. *Indexação automática de acórdãos por meio de processamento de linguagem natural*. 2007. 141f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

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

CAMPOS, A. T. A indexação. *Revista de Biblioteconomia*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 69-72, jan./jun. 1987.

CAVALCANTI, M. C. *Interação leitor-texto: aspectos de interpretação pragmática*. Campinas: UNICAMP, 1989.

CESARINO, M. A. N. Sistemas de recuperação da informação. *R. Esc. Bibliotecon. UFMG*, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 157-168, set. 1985.

CHU, C. M.; O'BRIEN, A. Subject analysis: the critical first stage in indexing. *Journal of Information Science*, v. 19, n. 6, 1993.

CINTRA, A. M. M. Estratégias de leitura em documentação. In: SMIT, J. W. (Coord.). *Análise documentária: a análise da síntese*. Brasília: IBICT, 1987. p. 27-35.

COSTA JÚNIOR, E. C. As funções jurisdicional e opinativa do tribunal de contas: distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 1, n. 8, out. 2001. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=757&p=1](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=757&p=1)>. Acesso em: 28 dez. 2016.

CUNHA, I. M. R. F. Análise documentária. In: SMIT, J. W. (Coord.). *Análise documentária: a análise da síntese*. Brasília: IBICT, 1987. p. 38-60.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes.

DESLANDES, K. *Psicologia: uma introdução à psicologia*. Cuiabá: EdUFMT, 2006.

DIAS, E. J. W.; NAVES, M. M. L. *Análise de assunto: teoria e prática*. Brasília: Thesaurus, 2007. (Estudos Avançados em Ciência da Informação, 3).

DIAS, E. J. W.; NAVES, M. M. L. *Análise de assunto: teoria e prática*. 2. ed. rev. Brasília: Briquet de Lemos, 2013.

DIAS, J. A. Acórdão. In: SANTOS, J. M. de Carvalho; DIAS, J. A. *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, [1947]. v. 2, p. 227.

DIDIER JÚNIOR, F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. *Curso de Direito Processual Civil*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013. v. 2.

DINIZ, M. H. *Dicionário Jurídico A-C*. 3. ed. rev. atual. aum. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1.

DINIZ, M. H. *Dicionário Jurídico D-I*. 3. ed. rev. atual. aum. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 2.

DINIZ, M. H. D. *Dicionário Jurídico Q-Z*. 3. ed. rev. atual. aum. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 4.

DIPLOMÁTICA. In: DICIONÁRIO Brasileiro de Terminologia Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. p. 70.

ENGLER, E. S.; MADUREIRA, E. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: cronologia. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 56, n. 3, p. 35-50, jul./set. 2005.

FAGUNDES, M. S. Contribuição da jurisprudência à evolução do direito brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 126, p. 18-24, nov./dez. 1949.

FAGUNDES, S. A. *Leitura em análise documentária de artigos de jornais*. 2001. 261 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Marília, 2001.

FAIRTHORNE, R. A. Content analysis, specification and control. *Annual Review of Information Science and Technology*, v. 4, p. 73-109, 1969.

FARROW, J. A cognitive process model of document indexing. *Journal of Documentation*, London, v. 47, n. 2, p. 149-166, 1991.

FARROW, J. All in the mind: concept analysis in indexing. *The Indexer*, v. 19, n. 4, p. 243-247, Oct. 1995.

FARROW, J. Propositional analysis and macrorules in indexing. *Library Review*, v. 45, n. 1, p. 6-15, 1996.

FERNANDES, J. U. J. Denúncia ao Tribunal de Contas. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 3, n. 24, p. 1866-1872, fev. 2003.

FERNANDES, J. U. J. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. 5. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012a.

FERNANDES, J. U. J. Tribunais de Contas: denúncia e divulgação de informações. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 2, n. 15, p.608-609, maio 2002.

FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012b.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE PROCESSUALÍSTICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2., 2017, Vitória. *Carta de Vitória*. Vitória (ES): Instituto Rui Barbosa, 2017. 5p.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 9. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.

FRANÇA, R. L. Jurisprudência. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 47, p. 140.

FUJITA, M. S. L. Abordagem cognitiva e sócio-cognitiva da leitura documentária na formação inicial do indexador: análise da perspectiva individual em contexto sócio-cultural. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 7., 2006, Marília. *Anais...* Marília: FCC/Unesp, 2016. p. 1-12.

FUJITA, M. S. L. *A leitura documentária do indexador: aspectos cognitivos e linguísticos influentes na formação do leitor profissional*. 2003. 321f. Tese (Livre Docência em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Marília, Marília, 2003.

FUJITA, M. S. L. A leitura documentária na perspectiva de suas variáveis: leitor-texto-contexto. *Datagramazero – Revista de Ciência da Informação*, v. 5, n. 4, ago. 2004a.

FUJITA, M. S. L. A leitura do indexador: estudo de observação. *Perspect. Cienc. Inf.*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 101 - 116, jan./jun.1999.

FUJITA, M. S. L. A representação documentária de artigos científicos em educação especial: orientação aos autores para determinação de palavras chaves. *Rev. Bras. Ed. Esp.*, Marília, v. 10, n. 3, p. 257-272, set./dez. 2004b.

FUJITA, M. S. L. A representação documentária no processo de indexação com o modelo de leitura documentária para textos científicos e livros: uma abordagem cognitiva com protocolo verbal. *Ponto de Acesso*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 42-66, abr. 2013.

FUJITA, M. S. L. Modelo de leitura documentária para indexação de textos científicos como metodologia de ensino sociocognitiva: análise da aplicabilidade com uso de protocolo verbal com vistas à sua adequação. In: BORGES, M. M.; CASADO, E. S. (Org.). *A Ciência da Informação criadora de conhecimento*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009. v. 1. p. 431-448.

FUJITA, M. S. L.; NARDI, M. I. A.; SANTOS, S. A leitura em análise documentária. *Transinformação*, Campinas, v. 10, n. 3, p. 13-31, set./dez. 1998.

FUJITA, M. S. L.; RUBI, M. P. Um modelo de leitura documentária para a indexação de artigos científicos: princípios de elaboração e uso para a formação de indexadores. *DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação*, v. 7, n. 3, jun. 2006. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/index.php/article/view/0000003842/3bde87ebc04d88ac4ff43b566f71e33f>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar./abr. 2007. Disponível em: <[www.bidforum.com.br](http://www.bidforum.com.br)>. Acesso em: 7 maio 2017.

GENNARI NETTO, O. Sistema de informação jurídica. *Revista Bras. Bibliotecon. Doc.*, v. 2, n. 4/6, p. 166-174, out./dez. 1973.

GIASSON, J. *A compreensão na leitura*. Tradução de Maria José Frias. Lisboa, Portugal: Asa, 1993. 320p. Título original: *La compréhension en lecture*.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZALEZ, E. T. Q. *A Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale e o Novo Código Civil Brasileiro*. Unimep, [2006]. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/mostracademica/anais/4mostra/pdfs/145.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

GOVERNMENT Editora. *Consulta n. 4789/2017*. Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/pagina.php?cod=1>>. Acesso em: 28 maio 2017.

GUIMARÃES, J. A. C. Abordagens teóricas de tratamento temático da informação (TTI): catalogação de assunto, indexação e análise documental. *Ibersid*, 2009. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/353432/mod\\_resource/content/1/GUIMARAES.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/353432/mod_resource/content/1/GUIMARAES.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

GUIMARÃES, J. A. C. *Análise documentária em jurisprudência: subsídios para uma metodologia de indexação de acórdãos trabalhistas brasileiros*. 1994. 250f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes/Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

GUIMARÃES, J. A. C. *Elaboração de ementas jurisprudenciais: elementos teórico-metodológicos*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2004. (Monografias do CEJ, 9).

GUIMARÃES, J. A. C. La información jurídica. In: BARITÉ, M.; GUIMARÃES, J. A. C. *Guía metodológica para el acceso, el análisis y la organización temática de documentos jurídicos*. Montevideo: Universidad de La República, 1999. p. 11-18.

HAFNER, C. D. Conceptual Organization of Case Law Knowledge Bases. In: PROCEEDINGS OF INTERNATIONAL CONFERENCE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND LAW, 1., 1987, Boston, Massachusetts. *Proceeding...* New York: ACM Digital Library, 1987. p. 35-42. Disponível em: <[http://www.periodicos.capes.gov.br/?&pds\\_handle=822017181232218274434168153352760&calling\\_system=metalib&institute=>](http://www.periodicos.capes.gov.br/?&pds_handle=822017181232218274434168153352760&calling_system=metalib&institute=>)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

HJØRLAND, B. The concept of 'subject' in information science. *Journal of Documentation*, v. 48, n. 2, p. 172-200, June 1992.

HJØRLAND, B. Domain analysis in Information Science: eleven approaches: traditional as well as innovative. *Journal of Documentation*, v. 58, n. 4, p. 422-462, 2002.

HJØRLAND, B. Domain analysis in Information Science. In: DRAKE, M. A. (Ed.). *Encyclopedia of Library and Information Science*. 2. ed. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005.

HJØRLAND, B. Reviews of concepts in knowledge organization. *Knowledge Organization*, v. 44, n. 1, 2017.

HJØRLAND, B.; ALBRECHTSEN, H. Toward a new horizon in Information Science: domain-analysis. *Journal of the American Society for Information Science*, v. 46, n. 6, p. 400-425, jul. 1995.

HUTCHINS, J. W. On the problem of aboutness in document analysis. *Journal of Informatics*, East Anglia, v. 1, n. 1, p. 17-35, Apr. 1977.

INGWERSEN, P. *Information retrieval: interaction*. London: Taylor Graham Publishing, 1992. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=EWBQN-huDqSsNnC5JdbWqy6faIjDqg3bje4Mqn75gQQ,&dl>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *A Casa do conhecimento dos tribunais de contas*. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/institucional>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

JURISPRUDÊNCIA (Uniformização). In: FRANÇA, R. L. (Coord.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 172.

JURISPRUDÊNCIA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 5., 2016, Palmas. *Carta de Palmas*. Palmas: IRB, 2016c.

KATO, M. *O aprendizado da leitura*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KLEIMAN, A. *Texto e leitor: aspectos cognitivos da leitura*. 2. ed. Campinas: Pontes, 1992.

KOBASHI, N. Y. *A elaboração de informações documentárias: em busca de uma metodologia*. 1994. 195f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo (USP), Escola de Comunicação e Artes (ECA), São Paulo, 1994.

KOBASHI, N. Y.; FERNANDES, J. C. Pragmática linguística e organização da informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 10., 2009, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Ancib, 2009. v. 1. p. 1-14. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xenancib/paper/viewFile/3172/2298>>. Acesso em: 29 set. 2017.

LAGO, R. C. B. A denúncia no âmbito do Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de accountability. *Revista Gestão Pública e Controle*, Salvador, v. 2, n. 5, p. 163-191, nov. 2009.

LANCASTER, F. W. *Indexação e resumos: teoria e prática*. Tradução por Antônio Agenor Briquet de Lemos. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LANCASTER, F. W.; ELLIKER, C. E.; CONNELL, T. H. Subject analysis. *Annual Review of Information Science and Technology*, v. 24, 1989.

LANGRIDGE, D. W. *Subject analysis: principles and procedures*. London: Bowker-Saur, 1989.

LARA, M. L. G. *A representação documentária: em jogo a significação*. 1993. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

LASSWELL, H. *Politics: who gets what, when, how*. New York: The World Publishing Company, 1971.

LIMA, G. A. B. O.; MACULAN, B. C. M. S. Análise de assunto a partir de uma perspectiva histórica do ARIST. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 41, n. 1, p. 22-35, jan./abr. 2014.

LIMA, J. A. O.; CUNHA, M. B. Tratamento da informação legislativa e jurídica: perspectiva histórica. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 33-38, out. 2008.

MACEDO, S. Jurisprudente. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 47, p. 207.

MAÇOLI, F. *Análise documentária das ementas cíveis: uma experiência com acórdãos do TJ/SP*. 2005. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005.

MAGALHÃES FILHO, I. O controle social e as denúncias nos tribunais de contas. *R. Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, n. 36, p. 9-18, jan./dez. 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES JÚNIOR, A. M. Fontes de informação jurídico-legislativas. *Perspect. Cienc. Inf.*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 1997.

MELO, M. A. O controle externo na América Latina. [São Paulo]: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao\\_1794\\_em\\_01\\_08\\_2008\\_13\\_03\\_50.pdf](http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_1794_em_01_08_2008_13_03_50.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

MELO, V. V. *Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro*. Disponível em: <

juridico.com.br/site/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=11198>. Acesso em: 19 jan. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Comunicação Institucional. *Curso de indexação*. Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao\\_estadual\\_multivigente.pdf](http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao_estadual_multivigente.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Instrução Normativa n. 3, de 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978907>>. Acesso em: 7 out. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Lei n. 102, de 17 jan. 2008a. Lei Orgânica do TCEMG. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Projeto Conhecer*: cartilha. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Relatório de Atividades [do] Exercício [de] 2015*. Belo Horizonte, 2016a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Resolução n. 12 de 19 de dezembro de 2008b. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978636>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Sistema de Gestão e Acompanhamento Processual (SGAP)*. Disponível em: <[www.tce.mg.gov.br/intranet](http://www.tce.mg.gov.br/intranet)>. Acesso em: 6 out. 2017a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Súmulas*. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod\\_secao=7N&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=5L](http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=7N&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5L)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *TCJuris*. Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Index/a#!>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Tesouro*. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Tesouro/IndexPublic>>. Acesso em: 23 abr. 2017c.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Jurisprudência*. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

MIRANDA, P. *Comentários à Constituição de 1967*: artigos 34-112. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1967. v. 3.

MOLINARI, A. H. *Indexação de acórdãos por meio de uma ontologia jurisprudencial populada a partir de um corpus jurídico real*. 2011. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciências – Área de Concentração Engenharia de Automação e Sistemas) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MONTORO, F. Fontes do Direito em suas modalidades fundamentais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 33, p. 55-80, jan./jun. 1972.

MONTORO, F. O problema das fontes do Direito: fontes formais e materiais: perspectiva filosófica, sociológica e jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 7-12, out./dez. 1971. Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180464/000340719.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 maio 2017.

MOURA, M. A. Leitor-bibliotecário: interpretação, memória e as contradições da intersubjetividade em processos de representação informacional. In: NAVES, M. M. L.; KURAMOTO, H. (Org.). *Organização da informação: princípios e tendências*. Brasília: Briquet de Lemos, 2006. p. 22-35.

MOURÃO, L. A.; MASTRO, B. T. *Manual de implantação: serviço de documentação jurídica*. 2. ed. São Paulo: Cepam, 1989.

NADER, P. *Introdução ao estudo do Direito*. 36. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NAVES, M. M. L. Análise de assunto: concepções. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 215-226, jul./dez. 1996.

NAVES, M. M. L. *Fatores interferentes no processo de análise de assunto*. 2000. 275f. Tese (Doutorado em Ciências da Informação) – ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2000.

OLIVEIRA, S. R. *Recuperação inteligente de jurisprudência: uma avaliação do Raciocínio Baseado em Casos aplicado à recuperação de jurisprudências no Tribunal Eleitoral do Distrito Federal*. 142f. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação, Universidade de Brasília), Brasília, 2008.

PIMENTEL, K. M. C. *Ementas jurisprudenciais: manual para identificação de teses e redação de enunciados*. Curitiba: Juruá, 2015.

PIMENTEL, K. M. C. Resumos jurisprudenciais: espécies e elaboração à luz da doutrina do precedente. *Revista ESA Barra da Tijuca*, Barra da Tijuca (RJ), v. 1, n. 2, p. 67-104, jul./set. 2013.

PÍTSICA, G. B. P. *Tribunais de Contas: integração pela jurisprudência*. Saarbrücken (Alemanha): Novas Edições Acadêmicas, 2016.

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte: Coordenadoria da Revista, n. esp. 2016.

RIBEIRO, S. F. *Sistema de conhecimento para gestão documental no setor judiciário: uma aplicação no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*. 108 f. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

RUMELHART, D. E.; ORTONY, A. The representation of knowledge in memory. In: ANDERSON, R. C.; SPIRO, R. J.; MONTAGUE, W. E. (Org.). *Schooling and the acquisition of knowledge*. Hillsdale (NJ): Lawrence Erlbaum Associates, 1977.

RUMELHART, D. E. Schemata: the building blocks of cognition. In: SPIRO, R. J. et al. (Org.). *Theoretical issues in reading comprehension*. Nova Jersey: L. Erlbaum, 1980.

SALES, R. C. *Novo Código de Processo Civil e incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR): breves considerações*. 2015. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9128/Novo-Codigo-de-Processo-Civil-e-incidente-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-IRDR-breves-consideracoes>>. Acesso em: 7 set. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. *Informativo n. 2*, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/tcminforme/julho/contrexter07.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SILVA, A. G. *Leitura documentária das fontes de informação jurídica*. 2008. 221f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, A. G.; ROLIM, M. L. B. Organização das fontes de informação jurídica na perspectiva do GIDJ/SP. *CRB-8 Digital*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 27-33, set. 2009. Disponível em: <<http://revista.crb8.org.br/index.php/crb8digital/article/viewFile/4/4>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

SILVA, S. A. O ementismo e a tentativa de usurpação da função dos precedentes. *Cadernos de Informação Jurídica (CAJUR)*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 107-120, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/101>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

SOUSA, B. P.; FUJITA, M. S. L. Análise de assunto no processo de indexação: um percurso entre teoria e norma. *Inf. & Soc.: Est.*, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 19-34, jan./abr. 2014.

TAAL, A. et al. Cognitive computing and proposed approaches to conceptual organization of case law knowledge bases: a proposed model for information preparation, indexing, and analysis. *Artificial Intelligence and Law*, v. 24, n. 4, p. 347-370, Dec. 2016.

TÁLAMO, M. F. G. M. *Elaboração de resumos*. São Paulo: Escola de Comunicação e Artes, 1987.

TAVARES, A. R. Perplexidades do novo instituto da súmula vinculante no direito brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 4, n. 12, p. 147-161, jan./mar. 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1992.

TUCCI, R. L. Acórdão. In: FRANÇA, R. L. (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 4. p. 169-172.

VAN DIJK, T. A. *Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva*. Tradução de Rodolfo Ilari. São Paulo: Contexto, 2012.

VAN DIJK, T. A. *News analysis: case studies of international and national News in the press*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1988. Disponível em: <<http://www.discourses.org/OldBooks/Teun%20A%20van%20Dijk%20-%20News%20Analysis.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

VAN DIJK, T. A. Some aspects of text grammars. *The Hague*, Mouton, n. 63, 1972.

VAN DIJK, T. A.; KINTSCH, W. *Strategies of discourse comprehension*. New York: Academic Press, 1983.

VANOYE, F. *Usos da linguagem: problemas e técnicas na produção oral e escrita*. Tradução e adaptação de Clarisse Madureira Sabóia e outros. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

UNISIST. WORLD INFORMATION SYSTEM FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY. Princípios de indexação. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 83-94, mar. 1981.

**APÊNDICE 1 – Naturezas processuais no TCEMG**

1. Acompanhamento
2. Acordo de Cooperação
3. Adendo
4. Agravo de Instrumento
5. Ajuste de Implementação
6. Alienação
7. Aposentadoria
8. Apostila Retificatória de Proventos
9. Apostila Retificatória de Taxação
10. Assunto Administrativo
11. Ato Retificador de Aposentadoria
12. Atos de Gestão
13. Atos de Improbidade Administrativa
14. Auditoria
15. Balancete Mensal
16. Balanço Geral do Estado
17. Complemento de Benefícios de Pensão
18. Complemento de Proventos de Aposentadoria
19. Consulta
20. Contrato
21. Contrato de Operação de Crédito
22. Convênio
23. Convênio Geral de Intenções
24. Créditos Complementares/Suplementares
25. Denúncia
26. Devolução de Caução
27. Dispensa de Licitação
28. Distrato
29. Edital de Concurso Público
30. Edital de Credenciamento
31. Edital de Licitação
32. Embargos de Declaração
33. Embargos Infringentes
34. Incidente de Inconstitucionalidade
35. Incidente de Uniformização de Jurisprudência
36. Incidente Processual
37. Inexigibilidade de Licitação
38. Inspeção Especial
39. Inspeção Extraordinária
40. Inspeção Ordinária
41. Instrumento Particular de Confissão de Dívida
42. Leilão Público
43. Levantamento de Fiança
44. Monitoramento de Auditoria Operacional
45. Parecer Prévio

46. Pedido de Auditoria
47. Pedido de Inspeção
48. Pedido de Reexame
49. Prestação de Contas Administração Indireta Municipal – Autarquia
50. Prestação de Contas Administração Indireta Municipal – Empresa Pública
51. Prestação de Contas Administração Indireta Municipal – Fundação Pública
52. Prestação de Contas Administração Indireta Municipal – Instituto de Previdência dos Servidores
53. Prestação de Contas Administração Indireta Municipal – Sociedade de Economia Mista
54. Prestação de Contas Auxílio e Subvenção
55. Prestação de Contas de Exercício
56. Prestação de Contas do Executivo Municipal
57. Prestação de Contas do Legislativo Municipal
58. Projeto de Enunciado de Súmula
59. Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula
60. Recurso de Reconsideração
61. Recurso de Rescisão
62. Recurso de Revisão
63. Recurso Ordinário
64. Reforma
65. Requerimento
66. Retificação de Dispensa de Licitação
67. Revisão de Julgado
68. Termo Aditivo
69. Termo de Adequação de Conduta
70. Termo de Quitação Financiamento de Contrato

Fonte: Sistema TCJuris – TCEMG (janeiro de 2017)

*Observação:* as naturezas processuais acima identificadas foram extraídas do Sistema TCJuris, estruturado a partir do Sistema de Gestão e Acompanhamento Processual (SGAP). Como o SGAP apresenta uma perspectiva histórica de todos os processos que tramitaram no Tribunal, desde sua concepção, em 1995, pode ser que, dentre as naturezas identificadas, algumas tenham sido extintas ou renomeadas.

## **APÊNDICE 2 – Manual explicativo do modelo de leitura para análise de assunto de acórdãos dos tribunais de contas<sup>47</sup>:**

A leitura técnica, realizada pelo indexador durante a etapa da análise de assunto, visa orientar a identificação e a seleção de conceitos para posterior representação e recuperação da informação em índices e bases de dados. Nesse contexto, a análise de assunto é um processo fundamental na indexação, porque condiciona os resultados das buscas feitas pelo usuário. Assim, torna-se relevante estabelecer abordagens sistematizadas de análise com o intuito de reduzir a subjetividade da análise de assunto.

É importante destacar, ainda, que a identificação e a seleção de conceitos devem ser norteadas, tanto pelas características dos documentos que estão sob análise quanto pelas demandas e formas de busca dos usuários da informação que o sistema atende.

No contexto jurídico, em especial no âmbito do controle externo, o conhecimento do domínio, da estrutura dos documentos, de procedimentos sistemáticos de abordagem do conteúdo textual para a identificação de conceitos e das competências dos órgãos de controle são fundamentais para a indexação.

Assim, este Manual objetiva esclarecer o uso do Modelo de Leitura Técnica proposto por esta pesquisa, com o intuito de auxiliar o indexador na análise de assunto do acórdão produzido pelos tribunais de contas, para que ele realize uma leitura mais rápida e estratégica.

Desse modo, esta instrução de leitura está dividida em três procedimentos principais: I) exploração do conhecimento da estrutura textual do acórdão; II) identificação de conceitos; III) seleção de conceitos, conforme descrito a seguir.

### **I) Exploração do conhecimento da estrutura textual do acórdão**

*1. Observe o acórdão e suas partes componentes:* os dados descritivos referentes ao processo, como a natureza processual, o relator, as partes interessadas, os responsáveis, os jurisdicionados. Em seguida, observe e leia a ementa para se familiarizar com os termos técnicos e obter uma noção do assunto tratado no documento.

Em um momento posterior, observe que o acórdão está dividido em partes, denominadas: *relatório*, *fundamentação*, *voto* e *decisão/conclusão*; e que, ao final do documento, há uma parte denominada *acórdão*.

---

<sup>47</sup> A estrutura do *Manual Explicativo do Modelo de Leitura* teve como fundamento o trabalho de Fujita e Rubi (2006), no qual foi proposto um modelo de leitura técnica para a indexação de artigos científicos.

2. *Localize o conteúdo temático referente a cada parte do acórdão*: observe que o conteúdo disposto em cada parte temática apresenta um padrão, tal como:

- *Ementa*: apresenta-se um resumo do que foi tratado no acórdão.

- *Relatório*: o relator do processo descreve os fatos relevantes que ocorreram durante o andamento processual e, ao final, termina o texto com a expressão “*É o relatório*”.

- *Fundamentação*: essa parte pode estar subdividida em *Fundamentação preliminar* e *Fundamentação de Mérito*. Na *Fundamentação preliminar*, são discutidas questões preliminares que não entram na questão principal ou de mérito. Exemplos de questões preliminares podem ser a discussão sobre o ato processual da citação ou a aplicabilidade da prescrição ao processo. Já na *Fundamentação de mérito*, o relator discute a(s) questão(ões) principais do processo, o denominado mérito. Nessa parte, o relator aponta as irregularidades verificadas e as analisa confrontando-as com o disposto na legislação, na jurisprudência e na doutrina sobre o assunto.

- *Voto/Conclusão*: nessa parte, o relator apresenta uma conclusão sobre o que foi discutido na fundamentação, e termina, geralmente, com a expressão “*É como voto*”.

- *Acórdão*: essa parte é denominada acórdão *stricto sensu*, pois aqui há a conclusão do colegiado (do total de conselheiros julgadores) sobre o voto apresentado pelo relator. O colegiado pode votar de acordo com o relator ou discordar dele, ou ainda pedir vista do processo para uma análise mais aprofundada da questão. Essa parte, geralmente, começa com a expressão “*Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros...*”.

## II) Identificação de conceitos

A metodologia utilizada nesta etapa consiste na identificação de conceitos, que será realizada em conjunto com a exploração da estrutura textual e o questionamento.

O conceito é representado por um termo ou por uma expressão que contenha um significado e deve apresentar uma carga significativa representativa para a indexação. Por exemplo: aposentadoria por tempo de contribuição, concorrência pública, servidor público, pregão, controle externo, agente público são conceitos no âmbito da administração pública porque trazem uma carga de significado inerente ao próprio termo. O mesmo não acontece, por exemplo, com as palavras provimento, desprovimento, análise, abertura, aceitação, cumprimento, afastamento, que só têm sentido em um determinado contexto e combinadas a outras expressões ou termos.

### 1. Compreensão de conceitos essenciais

Os conceitos essenciais dos acórdãos do controle externo são:

- *Questão jurídica ou técnica*: a questão técnica ou jurídica reflete a matéria objeto da discussão.

- *Situação fática*: refere-se ao(s) fato(s) que ocorreu(ram).

- *Questões preliminares*: são questões discutidas antes do mérito (questão principal), que, dependendo da análise feita, pode impedir o julgamento da questão principal, como, por exemplo, um vício processual ou a discussão sobre a prescrição, que se refere à perda do direito do Estado de punir, em virtude do transcurso de um prazo em que deveria ter agido e não agiu.

- *Irregularidades (Questões de mérito)*: são as ações ou omissões dos agentes, órgãos públicos ou de todo aquele que guarde ou gerencie recursos públicos, que acarretam alguma forma de prejuízo financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial ou operacional à administração pública.

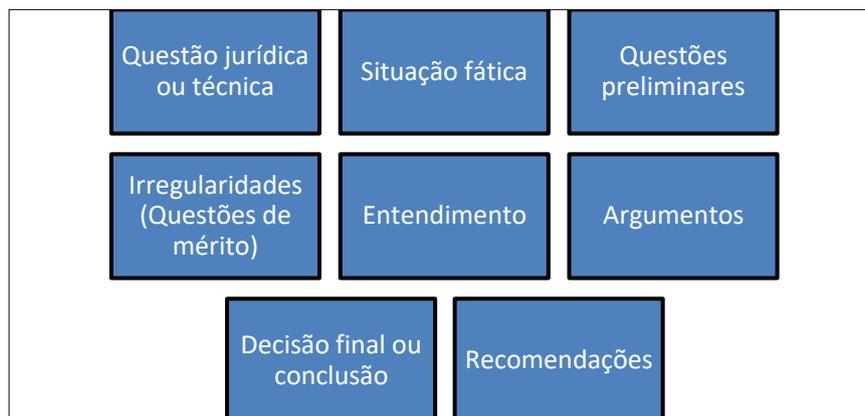
- *Entendimento*: o entendimento indica o posicionamento do relator ou do colegiado acerca das questões submetidas à sua análise. É positivo ou negativo, como por exemplo: é regular, é lícito, é irregular.

- *Argumentos*: os argumentos são as razões que determinaram o convencimento dos julgadores acerca da decisão tomada.

- *Decisão final ou conclusão*: a decisão final indica o resultado do entendimento do relator ou do colegiado, como por exemplo: a aplicação de multa ao responsável ou a determinação de ressarcimento ao erário.

- *Recomendações*: são orientações do Tribunal ao gestor público, diante de erro formal ou daquele que não enseje prejuízo ao erário ou ato de improbidade administrativa. Tais recomendações não possuem o caráter de penalização, mas de orientação e prevenção para evitar reincidências. No âmbito do TCEMG, a representação temática das *Recomendações* foi um pedido dos usuários, para que, em futuras fiscalizações, o Tribunal possa verificar o cumprimento do que foi recomendado em atuações anteriores.

Figura 1 – Conceitos essenciais dos acórdãos do controle externo



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

## 2. Identificação de conceitos mediante exploração da estrutura textual

Para identificar os conceitos, o indexador deverá confrontar as partes do acórdão com os conceitos, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Identificação de conceitos mediante exploração da estrutura textual

Partes do acórdão	Conteúdo	Conceitos
Ementa	Resumo da decisão	Questão jurídica ou técnica
Relatório	Os fatos que ocorreram	Situação fática
Fundamentação	Fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais sob os quais a decisão final se apoia	Questões preliminares Irregularidades Argumentos
Voto	Posicionamento e decisão do relator	Entendimento do relator Decisão do relator
Acórdão	Posicionamento e decisão do colegiado	Recomendações Entendimento do colegiado Decisão do colegiado

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

## 3. Questionamento do texto para identificação de conceitos

O resultado do Quadro 1 poderá ser obtido por meio da utilização da técnica do questionamento. Dessa forma, será feita uma análise do documento e a identificação de conceitos. O exemplo adotado será a prestação de contas da administração indireta municipal n.º 835524/2009, disponível no *Anexo 2*.

### a) Qual a questão jurídica ou técnica?

Julgamento da prestação de contas, porque é a matéria objeto da discussão.

*Conceitos identificados:* julgamento, prestação de contas.

**b) Qual a situação fática? O que ocorreu?**

Prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cantagalo, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Antônio Duarte, dirigente à época.

*Conceitos identificados:* prestação de contas, Instituto de Previdência dos Servidores Públicos, Município, Cantagalo, exercício 2009.

**c) Quais são as questões preliminares relevantes?** Não houve, nesse caso.

**d) Qual(is) a(s) irregularidade(s) apontada(s) que foi(ram) considerada(s) pelo relator?**

- Destaca-se que toda vez que a unidade gestora do RPPS excede os recursos oriundos da taxa de administração com a realização de despesas administrativas está consumindo recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios.

*Conceitos identificados:* unidade gestora, RPPS, inobservância, limites legais, despesa administrativa, taxa de administração, comprometimento, compromissos futuros, plano de benefícios.

- O Comparativo das Avaliações Atuariais – Anexo XIII, às fls. 24 e 25, não foi preenchido.

*Conceitos identificados:* ausência, preenchimento, anexo, demonstrativo contábil, Comparativo das Avaliações Atuariais.

- O rol dos responsáveis pelo RPPS, fls. 2 e 3, não foi devidamente preenchido conforme determinam os incisos I e II do art. 9.º da INTCEMG n.º 9/2008.

*Conceitos identificados:* ausência, preenchimento, rol dos responsáveis, RPPS, descumprimento, instrução normativa, TCEMG.

- Foram apuradas diferenças de contribuições no montante de R\$207.058,58, relativamente aos exercícios de 2009 a 2012. Desse total, foi averiguado pelo MPS que a prefeitura deve ao instituto o valor de R\$51.466,21, relativo à diferença de contribuições do mês de dezembro e 13.º do exercício de 2009.

*Conceitos identificados:* diferença, valor, contribuição, Prefeitura, Cantagalo, Instituto de Previdência, exercício 2009 a 2012, auditoria, Ministério da Previdência Social.

**e) Quais os argumentos?**

- As despesas administrativas com taxa de administração foram superiores ao

permitido, o que pode comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial da entidade.

*Conceitos identificados:* inobservância, limite legal, portaria, MPS, despesas administrativas, comprometimento, equilíbrio financeiro-atuarial, RPPS.

- Ausência de preenchimento do anexo “Comparativo das Avaliações Atuariais”.

Comprometimento da avaliação atuarial periódica do plano de benefícios do RPPS.

*Conceitos identificados:* ausência, preenchimento, anexo, Comparativo das Avaliações atuariais, comprometimento, avaliação atuarial, plano de benefícios, RPPS.

- Ausência de preenchimento do rol de responsáveis pela gestão do Regime Próprio de Previdência Social, conforme determina a IN n.º 9/2008 do TCEMG. Ausência de transparência das informações.

*Conceitos identificados:* ausência, preenchimento, rol de responsáveis, gestão, RPPS, inobservância, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência, informação.

- Constatação de que a Prefeitura de Cantagalo deve repasses ao fundo responsável pela gestão do Regime Próprio de Previdência Social, conforme auditoria do Ministério da Previdência Social. Há diferenças de contribuição relativas aos exercícios de 2009 a 2012. A Prefeitura deve ao instituto de previdência o valor relativo à diferença de contribuição do mês de dezembro e 13.º do exercício de 2009.

*Conceitos identificados:* falhas, repasse, recursos financeiros, Prefeitura, Cantagalo, instituto de previdência, apuração, auditoria, MPS, diferença, valor de contribuição, exercício 2009 a 2012. Débito, Prefeitura, Cantagalo, diferença, valor de contribuição, décimo terceiro, exercício 2009.

**f) Qual o entendimento do relator?**

- Julga as contas irregulares.

*Conceitos identificados:* contas irregulares,

**g) Qual a decisão do relator?**

- Aplica multa aos responsáveis pelas irregularidades relativas a despesas administrativas acima do limite legal permitido e não preenchimento do Anexo XIII – Comparativo das Avaliações Atuariais. Encaminha os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

*Conceitos identificados:* aplicação, multa, responsáveis, encaminhamento, autos, Ministério Público de Contas, providências cabíveis.

**h) Quais são as recomendações?**

- Recomendação ao atual gestor para que o Instituto de Previdência Social dos

Servidores Públicos de Cantagalo reduza suas despesas de administração, com o objetivo de não se comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial da entidade.

*Conceitos identificados:* recomendação, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo, redução, despesa, taxa de administração, objetivo, manutenção, equilíbrio financeiro-atuarial, entidade.

- Recomendação ao atual dirigente da entidade quanto ao cumprimento dos dispositivos legais pertinentes e às instruções normativas desta Casa, bem como de transparência aos anexos e demonstrativos contábeis, de forma a evidenciar a real posição patrimonial e financeira do RPPS.

*Conceitos identificados:* recomendação, dirigente, entidade, cumprimento, lei, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, anexos, demonstrativos contábeis, evidenciação, situação, patrimonial, financeira, RPPS.

- Recomenda-se aos atuais gestores, ao serviço de contabilidade e ao controle interno do RPPS o cumprimento das normas constantes da INTCEMG n.º 09/08, de modo a dar transparência às informações sobre o rol de responsáveis pelo RPPS.

*Conceitos identificados:* recomendação, gestor, serviço de contabilidade, controle interno, RPPS, cumprimento, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, informação, rol de responsáveis, RPPS.

- Recomenda-se à entidade que verifique junto ao Poder Executivo a origem da divergência na apuração das contribuições, devendo promover os ajustes necessários nos respectivos demonstrativos contábeis, se for o caso, em observância ao que dispõem os artigos 83, 85 e 89, da Lei n.º 4.320/64, e ao princípio contábil da evidenciação.

*Conceitos identificados:* recomendação, gestor, entidade, verificação, Poder Executivo, origem, divergência, apuração, contribuições, promoção, ajuste, demonstrativos contábeis, observância, lei, finanças públicas, princípio da evidenciação.

#### **i) Qual o entendimento do colegiado?**

- Julgam as contas irregulares.

*Conceitos identificados:* contas irregulares.

#### **j) Qual a decisão do colegiado?**

- Aplicam multa aos responsáveis pelas irregularidades relativas a despesas administrativas acima do limite legal permitido e não preenchimento do Anexo XIII – Comparativo das Avaliações Atuariais. Encaminham os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

*Conceitos identificados*: aplicação, multa, responsáveis, encaminhamento, autos, Ministério Público de Contas, providências cabíveis.

#### 4. Seleção de conceitos

Tendo concluída a fase de identificação de conceitos, conforme etapa anterior, *selecione* os conceitos que você considera importantes para a representação do conteúdo do acórdão, conforme as necessidades e demandas de informação dos usuários do sistema. Recomenda-se, nesta fase, o uso do instrumento de controle terminológico adotado pela instituição para a indexação das decisões. Para a tradução dos conceitos identificados no exemplo anterior, foi adotado o Vocabulário Controlado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)<sup>48</sup>.

Quadro 2 – Seleção de conceitos

<b>Conceitos identificados</b>	<b>Conceitos selecionados</b>
Julgamento, prestação de contas	Julgamento, prestação de contas
Prestação de contas, Instituto de Previdência dos Servidores Públicos, Município, Cantagalo, exercício 2009	Prestação de contas, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo
Unidade gestora, RPPS, inobservância, limites legais, despesa administrativa, taxa de administração, comprometimento, compromissos futuros, plano de benefícios	Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Município, Cantagalo, inobservância, legislação, despesa, taxa de administração, comprometimento, compromisso, plano de benefícios
Ausência, preenchimento, anexo, demonstrativo contábil, Comparativo das Avaliações Atuariais	Ausência, preenchimento, anexo, demonstração contábil
Ausência, preenchimento, rol dos responsáveis, gestão, RPPS, descumprimento, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência, informação	Ausência, preenchimento, rol de responsáveis, gestão, regime próprio de previdência social, descumprimento, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência, informação
Diferença, valor, contribuição, prefeitura, instituto de previdência, exercício 2009 a 2012, auditoria, Ministério da Previdência Social	Diferença, valor, contribuição, Prefeitura, Cantagalo, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, auditoria, Ministério da Previdência Social
Inobservância, limite legal, portaria, MPS, despesas administrativas, comprometimento, equilíbrio financeiro-	Inobservância, legislação, portaria, Ministério da Previdência Social, despesa, taxa de administração, comprometimento, equilíbrio

<sup>48</sup> Disponível no endereço eletrônico: <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Tesouro/IndexPublic>

atuarial, RPPS	financeiro, equilíbrio atuarial, regime próprio de previdência social
Ausência, preenchimento, anexo, Comparativo das Avaliações atuariais, comprometimento, avaliação atuarial, plano de benefícios, RPPS	Ausência, preenchimento, anexo, avaliação atuarial, comprometimento, regime próprio de previdência social
Ausência, preenchimento, rol de responsáveis, gestão, RPPS, inobservância, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência, informação	Ausência, preenchimento, rol de responsáveis, gestão, regime próprio de previdência social, inobservância, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência administrativa
Falhas, repasse, recursos financeiros, Prefeitura, Cantagalo, instituto de previdência, apuração, auditoria, MPS, diferença, valor de contribuição, exercício 2009 a 2012. Débito, Prefeitura, Cantagalo, diferença, valor de contribuição, décimo terceiro, exercício 2009	Irregularidade, repasse, recursos financeiros, Prefeitura, Cantagalo, instituto de previdência dos servidores municipais, apuração, auditoria, Ministério da Previdência Social, diferença, contribuição, exercício. Débito, Prefeitura, Cantagalo, diferença, contribuição, décimo terceiro salário
Contas irregulares, aplicação, multa, responsáveis, encaminhamento, autos, Ministério Público de Contas, providências cabíveis	Contas irregulares, aplicação, multa, responsável, encaminhamento, autos, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Recomendação, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo, redução, despesa, taxa de administração, objetivo, manutenção, equilíbrio financeiro-atuarial, entidade	Recomendação, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo, redução, despesa, taxa de administração, objetivo, manutenção, equilíbrio financeiro, equilíbrio atuarial, entidade
Recomendação, dirigente, entidade, cumprimento, lei, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, anexos, demonstrativos contábeis, evidenciação, situação, patrimonial, financeira, RPPS	Recomendação, gestor, entidade, cumprimento, legislação, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, demonstração contábil, situação, patrimônio, finanças, regime próprio de previdência social
Recomendação, gestor, serviço de contabilidade, controle interno, RPPS, cumprimento, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, informação, rol de responsáveis, RPPS	Recomendação, gestor, serviço de contabilidade, controle interno, regime próprio de previdência social, cumprimento, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência administrativa, rol de responsáveis
Recomendação, gestor, entidade, verificação, Poder Executivo, origem, divergência, apuração contribuições, promoção, ajuste, demonstrativos	Recomendação, gestor, entidade, observância, divergência, apuração, contribuições, promoção, ajuste, demonstração contábil, observância, legislação, finanças públicas,

contábeis, observância, lei, finanças públicas, princípio da evidenciação	princípio da evidenciação
---	---------------------------

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Observa-se, pela análise do Quadro 2, que, nas fases de identificação e de seleção de conceitos, houve a repetição de alguns deles, especialmente no apontamento das irregularidades e na citação dos fundamentos da decisão. Ao final, conforme o Modelo de leitura técnica proposto, esses conceitos devem ser organizados em uma frase de indexação, na qual haja uma ordem de colocação dos termos (ordem de citação), conforme demonstrado a seguir.

### III) Seleção dos conceitos

#### **Seleção dos conceitos/ Frase de indexação:**

(1, 2) Julgamento, prestação de contas, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo. (3) Contas irregulares. (4) Inobservância, legislação, portaria, Ministério da Previdência Social, despesa, taxa de administração, comprometimento, equilíbrio financeiro, equilíbrio atuarial, regime próprio de previdência social. Ausência, preenchimento, anexo, avaliação atuarial, comprometimento, regime próprio de previdência social. Ausência, preenchimento, rol de responsáveis, gestão, regime próprio de previdência social, descumprimento, instrução normativa, TCEMG, ausência, transparência administrativa. Irregularidade, repasse, recursos financeiros, contribuição, Prefeitura, Cantagalo, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, apuração, auditoria, Ministério da Previdência Social. (5) Aplicação, multa, responsável, encaminhamento, autos, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

*Ordem de citação (sintaxe) adotada: (1) questão jurídica ou técnica; (2) contexto fático; (3) entendimento; (4) argumentos; 5) decisão.*

Assim, percebe-se que houve uma redução no número de termos repetidos e maior clareza na compreensão do que foi tratado e decidido no acórdão.

#### **Seleção dos conceitos referentes às recomendações / Frase de indexação:**

Recomendação, gestor, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, Cantagalo, redução, despesa, taxa de administração, objetivo, manutenção, equilíbrio financeiro, equilíbrio atuarial, entidade. Recomendação, gestor, entidade, cumprimento, legislação, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência, demonstração contábil, situação, patrimônio, finanças, regime próprio de previdência social. Recomendação, gestor, serviço de contabilidade, controle interno, regime próprio de previdência social, cumprimento, instrução normativa, TCEMG, objetivo, transparência administrativa, rol de responsáveis. Recomendação, gestor, entidade, observância, divergência, apuração, contribuições, promoção, ajuste, demonstração contábil, observância, legislação, finanças públicas, princípio da evidenciação.

Da mesma forma que aconteceu na frase de indexação anterior, percebe-se uma redução no número de termos, o que facilita a compreensão do teor do acórdão.

Finalizada a orientação geral de orientação do uso do MLT, espera-se, com este Manual explicativo, esclarecer e exemplificar a utilização do Modelo de Leitura Técnica (MLT) para Acórdãos construído, de modo a contribuir para a sistematização da etapa da análise de assunto no processo de indexação de acórdãos dos tribunais de contas.

Acredita-se, desse modo, que o indexador, ao realizar as etapas de análise propostas, quais sejam: 1. Exploração da estrutura textual do acórdão; 2. Identificação de conceitos e 3. Seleção de conceitos, terá êxito na atividade de análise de assunto, e fará a representação de conceitos pertinentes ao documento analisado. É importante destacar, também, a necessidade da observância, pelo indexador, de cada etapa, sem a preocupação, durante a fase de análise, com a tradução dos conceitos para o vocabulário controlado. Esta última etapa do trabalho deve ser feita somente após os conceitos terem sido definidos e selecionados.

## ANEXO 1 – Consulta à Governet Editora Ltda.

ID Atendimento:	#000004789
Assunto:	Instituto jurídico no contexto dos acórdãos dos tribunais de contas
Pergunta:	Prezados, na análise das decisões dos tribunais de contas, o conceito de "instituto jurídico" na natureza processual Denúncia poderia ser identificado como a "fiscalização dos atos de gestão"? Ou, melhor dizendo, qual é o instituto jurídico presente em uma denúncia? Como poderiam ser identificados os institutos jurídicos das naturezas processuais "inspeção ordinária" e "prestação de contas"? Seria "fiscalização dos atos de gestão" e "emissão de parecer prévio em prestação de contas ou julgamento da prestação de contas", respectivamente? Agradeço a atenção. Ana Carolina Ferreira
Situação:	Concluído
Data pedido:	04/05/2017 22:05
<p>Atendimento: <b>Assunto:</b> Indexação de documentos – Denúncia, inspeção ordinária e prestação de contas – Instituto jurídico.</p> <p><b>Questão:</b> Na análise das decisões dos tribunais de contas, o conceito de "instituto jurídico" na natureza processual "Denúncia" poderia ser identificado como a "fiscalização dos atos de gestão"? Ou, melhor dizendo, qual é o instituto jurídico presente em uma denúncia? Como poderiam ser identificados os institutos jurídicos das naturezas processuais "inspeção ordinária" e "prestação de contas"? Seria "fiscalização dos atos de gestão" e "emissão de parecer prévio em prestação de contas ou julgamento da prestação de contas", respectivamente?</p> <p><b>Resposta:</b>  <u>Fundamentação legal:</u>  - <i>Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.</i>  Pretende-se realizar a indexação de documentos produzidos no âmbito do tribunal de contas. Assim, questiona-se qual o "instituto jurídico" da denúncia, da inspeção ordinária e da prestação de contas.  Antes de tudo, importa ressaltar que o aspecto indagado escapa a área de <i>expertise</i> da Governet, em razão do que serão tecidas algumas considerações no intuito de auxiliar à Administração.  Acerca da indexação de documentos jurídicos em uma base de dados, em especial quanto ao elemento "instituto jurídico" existente na estrutura lógica de um acórdão, é a doutrina de José Augusto Chaves Guimarães, em ELABORAÇÃO DE EMENTAS JURISPRUDENCIAIS: elementos teórico-metodológicos[1]:  Em suma, observam-se, nos Institutos Jurídicos, as seguintes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>são oriundos de situações (circunstâncias) com características comuns;</b></li> <li>b) tais situações possuem relativa permanência;</li> </ol>	

c) **existe uma estrutura normativa (normas e modelos jurídicos) homogênea prevendo tais situações;**

d) dessa previsão resulta uma entidade autônoma, oponível a outros institutos jurídicos.

No âmbito da análise da condensação documentária interessam ainda outras questões a respeito do Instituto Jurídico:

a) possui caráter genérico e abstrato;

b) reflete, no âmbito do acórdão, **"o que se busca" do Judiciário; vale dizer, o que dá o caráter jurídico à pretensão (constitui-se no direito discutido);**

c) como decorrência do aspecto anterior, **constitui-se no elemento básico de pesquisa no acórdão**, uma vez que o fato atua como seu elemento especificador, circunstanciando-o;

d) a terminologia, no âmbito dos institutos jurídicos, encontra-se mais sedimentada, seja por ele se constituir em um aspecto mais técnico do Direito, seja pelo fato de a legislação e a doutrina estabelecerem denominações para os mesmos. Dessa forma, observa-se que as linguagens documentárias na área jurídica trazem, via de regra, a previsão de institutos jurídicos.

[...]

Uma vez discutidas as categorias de análise que originam a discussão judicial (o Fato) e que são objetos de tal discussão (o Instituto Jurídico), passa-se à categoria peculiarizadora do acórdão – o Entendimento, visto a seguir. (Destacou-se.)

Desses ensinamentos, de forma sintética, é possível concluir que o "instituto jurídico" constitui-se no direito discutido. Logo, a princípio, não existe um único "instituto jurídico" para a denúncia, para a inspeção ordinária ou para a prestação de contas.

A título de exemplo, por meio da denúncia, pode-se discutir a legalidade de procedimentos licitatórios, na forma do art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Art. 267. No exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, o Tribunal, de ofício ou por meio de denúncia ou representação, poderá suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

Na realidade, qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do tribunal de contas poderá ser objeto de denúncia, a teor do art. 301 do Regimento Interno:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1.º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II - ser redigida com clareza;

III - conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante;

IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

Assim, tudo indica que o instituto jurídico de uma denúncia será definido conforme o direito

discutido.

A inspeção é procedimento de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do art. 281:

Art. 281. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Assembleia Legislativa, de Câmara Municipal ou de comissão de qualquer dessas Casas, auditoria e **inspeção de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** em órgão ou entidade da administração direta ou indireta dos Poderes do Estado ou de Município e do Ministério Público Estadual. (Destacou-se.)

A finalidade é descrita no art. 282:

Art. 282. Para fins do disposto neste Regimento, considera-se:

[..]

II - inspeção, **o procedimento de fiscalização** com a **finalidade** de:

- a) suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame;
- b) obter dados ou informações preliminares sobre a procedência de fatos relacionados a denúncias ou representações;
- c) verificar o cumprimento de decisões do Tribunal.

Como se observa, cada inspeção levada a efeito tem uma finalidade específica, sendo a partir dela que será extraído o direito discutido no caso e, conseqüentemente, o "instituto jurídico".

O mesmo raciocínio se aplica, ao que tudo indica, à prestação de contas ou ao parecer emitido no processo de prestação de contas, devendo-se buscar no documento o elemento que dá caráter jurídico.

Essas são as considerações atinentes ao aspecto indagado. Remanescendo dúvidas, a Governet coloca-se à disposição.

[1] Disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/monografia09.pdf>

Atendente: **Governet**

**ANEXO 2 – Inteiro teor das decisões utilizadas na análise do MLT<sup>49</sup>**

**DENÚNCIA N.º 886502<sup>50</sup>**

<b>Denunciante:</b>	Kátia Maria Nunes Campos
<b>Denunciada:</b>	Câmara Municipal de Ouro Preto
<b>Partes:</b>	Júlio Ernesto De Grammont Machado De Araujo, Crovymara Elias Batalha, Flávio Marcio Alves De Brito Andrade, Luiz Gonzaga De Oliveira, Maria Regina Braga, Maurício Moreira, Maurílio Zacarias Gomes, Moises Rodrigues De Paula, Silmério Rosa De Oliveira, Leonardo Edson Barbosa
<b>Procuradores:</b>	Anna Carolina Fortes da Silva Reis - OAB/MG 131941, Antônio Ramos - OAB/MG 066141, Felipe de Almeida Pereira Ramos - OAB/MG 127147, Gustavo Alessandro Cardoso - OAB/MG 091381
<b>MPTC:</b>	Marcílio Barenco Corrêa de Mello
<b>Relatora:</b>	Conselheira Adriene Andrade

**EMENTA**

DENÚNCIA. VERBA INDENIZATÓRIA. AJUDA DE CUSTO A VEREADORES. PRELIMINARES NÃO ACOLHIDAS DE EXTINÇÃO DO PROCESSO E DE CHAMAMENTO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO AO PROCESSO. MÉRITO. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A citação é válida, nos termos do § 2º do inciso I do art. 166 do Regimento Interno da Corte de Contas.
2. Não cabe ao controle interno a responsabilidade pelo exame da legalidade das despesas autorizadas pelo dirigente máximo e sufragadas pelos demais participantes.
3. O pagamento de verbas indenizatórias é cabível desde que haja autorização legislativa, dotação orçamentária, prestação de contas e empenho prévio.
4. A ausência nos autos da matéria veiculada compromete o exercício do controle externo e torna cada um dos edis passível da aplicação de multa.

**Primeira Câmara**

**39.ª Sessão Ordinária – 13/12/2016**

---

<sup>49</sup> Por questões éticas, os dados pessoais, como os nomes das partes, dos procuradores e advogados foram ocultados para preservar a identidade dos envolvidos.

<sup>50</sup> Todas as decisões que compõem este Anexo 2 são do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e estão disponíveis para acesso público no endereço [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br) > Normas e jurisprudência > Pesquisa de jurisprudência.

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia subscrita pela Sra. **Kátia Maria Nunes Campos**, acerca de irregularidades na concessão de verbas indenizatórias aos vereadores da Câmara Municipal de Ouro Preto durante a Legislatura 2009/2012.

Alega a denunciante que a verba indenizatória foi utilizada em sua totalidade como ajuda de custo para ressarcir gastos pessoais com combustível, aluguel de carros, contratação de motoristas e serviços de transporte de pessoas físicas, pagamento de contas de telefone particulares, impostos como IPVA e seguro de carro, compra de peças automotivas, manutenção de carros particulares, aluguéis, serviços advocatícios particulares e outras despesas diversas.

O relator à época determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica, que sugeriu a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Ouro Preto para que apresentasse ao Tribunal a Lei n.º 446/08, a Portaria n.º 33/09, os “Relatórios de Despesas Realizadas em Razão de Atividade Itinerante ao Exercício Parlamentar” de cada um dos vereadores denunciados, bem como outros documentos normativos autorizadores de despesas.

Intimado, o Sr. **Leonardo Barbosa** apresentou os documentos às fls. 38 a 45 e 54 a 15.405, que a Unidade Técnica analisou, concluindo pela intimação dos responsáveis para manifestação quanto aos fatos abaixo:

- a) utilização de verbas indenizatórias em desacordo com os incisos I a VI da Lei n.º 446/2008, conforme quadros demonstrativos às fls. 15.417 a 15.507;
- b) existência de verbas indenizatórias vinculadas a despesas com publicidade de atividades institucionais desenvolvidas por cada vereador, e que não se adequavam ao disposto no art. 2º, §1º, inciso VI, da Lei Municipal n.º 446/2008 (vedação à divulgação de atividade parlamentar nos 90 (noventa) dias anteriores à data da eleição municipal), e/ou não se adequavam ao art.6º, inciso X, da INTCMG n.º 08/2003 (falta de anexação de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro suporte físico que demonstrasse o conteúdo da matéria veiculada), e/ou não se adequavam ao art. 37, §1º, da CF/88.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela citação dos interessados, para que, querendo, apresentassem defesa escrita.

À fl. 1.524, o Relator à época, Conselheiro Sebastião Helvécio, determinou a citação dos interessados (vereadores da Câmara Municipal de Ouro Preto na Legislatura 2009/2012) para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentassem defesa ou justificativas quanto ao relatório da Unidade Técnica e ao parecer do Ministério Público junto ao Tribunal. Na oportunidade, também determinou-se o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica e ao Ministério Público junto ao Tribunal para elaboração de parecer conclusivo, caso houvesse manifestação dos interessados.

Apresentaram defesa os Srs. **Moisés Rodrigues de Paula**, **Saulo Gonçalves**, **Leonardo Edson**, **Flávio Márcio Alves**, **Maurício Moreira**, **Júlio Ernesto de Grammont** e **Maria Regina Braga**, nos seguintes termos:

1- O Sr. **Moisés Rodrigues de Paula** argumentou que todas as despesas efetuadas e ressarcidas pela Câmara de Ouro Preto foram devidamente instruídas com as notas fiscais e com documentos hábeis à comprovação dos gastos, que todas as despesas eram cabíveis e permitidas por previsão legal e foram realizadas sob a instrução e supervisão da Controladoria Interna e Procuradoria da Câmara Municipal. Aduziu que sempre cumpriu fielmente as

normas federais, estaduais, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ouro Preto e que todos os ressarcimentos das despesas foram aprovados pelos órgãos de controle interno. Assim, pediu o arquivamento ou a improcedência da referida denúncia.

2- Os Srs. **Maurílio Zacarias Gomes**, **Leonardo Edson Barbosa**, **Flávio Márcio Alves de Brito Andrade** e **Maurício Moreira** alegaram que o apontamento da Unidade Técnica, de que teria ficado caracterizado o recebimento de remuneração indireta, não deve prosperar, pois os princípios constitucionais foram observados, tais como o da legalidade, visto que os reembolsos das despesas foram fundamentados em instrumentos normativos, em especial na Lei n.º 446/2008, e o da moralidade e o da impessoalidade, uma vez que os reembolsos foram autorizados pelo órgão de controle interno, bem como devidamente instruídos com a documentação exigida pelos atos normativos (Lei n.º 446/2008 e Portarias n.º 32/09/, 033/09, 028/12). Asseveraram que não ficou caracterizada a promoção pessoal por parte do denunciado e, por isso, não há que se falar em descumprimento da legislação pertinente, notadamente a Lei n.º 446/2008. Por fim, pediram o arquivamento da denúncia.

3- Os Srs. **Júlio Ernesto de Grammont Araújo**, **Maria Regina Braga** e **Luiz Gonzaga de Oliveira**, preliminarmente, requereram a citação da Câmara Municipal de Ouro Preto e do servidor responsável pelo Controle Interno da Câmara para compor o litisconsórcio passivo necessário, alegando a responsabilidade solidária deste, uma vez que analisou, aprovou e efetuou o reembolso das despesas aos vereadores. Sustentaram que a verba indenizatória foi baseada no §4º do art. 39 da CF/88 e que as despesas não se limitavam àquelas elencadas na Lei n.º 446/2008, mas a todas destinadas exclusivamente às atividades consideradas como parlamentares, desde que atendessem aos requisitos da legislação municipal, tais como: apresentação de notas fiscais em nome do vereador, com data, discriminação do serviço ou material, dentre outros. Alegaram, ainda, que as despesas com publicidades visaram atender ao previsto no art. 37 da CF (princípio da publicidade), devendo a questão ser analisada de acordo com o caso concreto, uma vez que nem toda matéria governamental veiculada em que se encontra indicado o nome da autoridade promotora dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas de sua responsabilidade caracteriza promoção pessoal e que era constitucionalmente garantido o gasto com publicidade do mandato, em razão da multiplicidade divergente de opiniões, agremiações, origem e ideologia de cada vereador. Argumentaram que as despesas com serviços postais em favor da Empresa de Correios e Telégrafos referem-se a envio de documentos que dependiam da confirmação de entrega (“aviso de recebimento”), dentre outros documentos de cunho fiscalizatório e participativo do pleno exercício do mandato. Asseveraram que as despesas referentes à confecção de cartões de identificação, previstas no inciso IV do §1º do art. 2º da Lei n.º 446/2008, ficaram a cargo de cada vereador mediante a utilização da verba indenizatória. Alegaram que as despesas com manutenção de serviços eletrônicos, também previstas no inciso IV do §1º do art. 2º da Lei n.º 446/2008, eram despesas ordinárias para preservação e que todas estavam amparadas pela Lei Municipal n.º 446/2008. Aduziram que todos os reembolsos eram solicitados mediante apresentação dos documentos necessários, ficando assim configurada a responsabilidade do Controle Interno Municipal.

A Unidade Técnica examinou as peças de defesa e concluiu que os argumentos apresentados pelos Vereadores **Flávio M. A. Brito Andrade**, **Júlio E. Grammont Machado Araújo**, **Luiz Gonzaga de Oliveira**, **Maurílio Zacarias Gomes**, **Maria Regina Braga**, **Maurício Moreira**, **Moisés Rodrigues de Paula** e **Leonardo E. Barbosa** não foram capazes de desconstituir os primeiros apontamentos técnicos e, dessa forma, ratificou os apontamentos iniciais constantes

do relatório preliminar, assim como os relativos aos Vereadores **Silmério Rosa** e **Crovymara E. Batalha**.

Opinou pela restituição integral das despesas indenizadas não relacionadas com a atividade parlamentar, por aplicação de multa e declaração de inabilitação dos responsáveis para o cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública municipal e estadual, como detalhado às fls. 15.417 a 15.508.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer conclusivo, opinou, preliminarmente, pela extinção do presente feito sem resolução de mérito e pelo arquivamento do processo nos termos do art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil c/c o art. 176, inciso III, da Resolução TCE n.º 12/2008 e, caso não acolhido o pedido de arquivamento, pela decretação da revelia dos Vereadores **Silmério Rosa de Oliveira** e **Crovymara Elias Batalha**, pela irregularidade do pagamento de verbas de natureza indenizatória para os membros da Câmara Municipal de Ouro Preto na Legislatura 2009/2012, aplicando-se as sanções de ressarcimento ao erário (art. 37, §5º, in fine, da CF/88) e multa (art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual n.º 102/2008).

Em seguida, os autos vieram-me conclusos.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **Preliminares**

Cabe, inicialmente, decidir sobre duas questões preliminares arguidas. A primeira diz respeito ao pedido do Ministério Público junto ao Tribunal, de extinção do processo sem resolução de mérito, com o consequente arquivamento dos autos, com base no art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil c/c o art. 176, inciso III, da Resolução TCE n.º 12/2008.

Quanto a essa primeira questão, destaco que com o advento da Lei Complementar n.º 102/2008 e da Resolução n.º 12/2008, que instituiu o novo Regimento Interno, as citações realizadas por via postal serão comprovadas mediante a juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário e no qual deve estar anotado o nome de quem o recebeu (art. 166, § 2º do RITCEMG). O serviço postal com “Aviso de Recebimento de Mão Própria” foi abolido pela Resolução n.º 12/2008, por inviabilizar a logística de citação dos agentes públicos por via postal. Vale ressaltar que o Regimento Interno prevê a citação pessoal, que se dá por intermédio de oficial instrutivo, nas hipóteses em que o Relator determinar.

Cumpre lembrar que o Tribunal de Contas possui autonomia para regulamentar os procedimentos relativos aos processos de sua competência, com observância – por óbvio e sempre – dos princípios gerais do processo e, mais especialmente, da garantia ao contraditório e à ampla defesa.

Como já mencionado, o atual Regimento Interno aboliu a modalidade de citação por meio de “aviso de recebimento de mão própria”, justamente em razão de sua pequena efetividade prática do ponto de vista processual. Nesse sentido, reproduzo trecho do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos do Processo n.º 838.897:

Com efeito, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em seu art. 78, prevê que a citação e a intimação realizadas nos autos dos processos de controle que tramitam nesta Corte poderão ser feitas, dentre outras hipóteses, “por servidor designado, pessoalmente” ou por “via postal ou telegráfica”, observando o disposto no Regimento Interno.

A norma regimental, por sua vez, estabelece, no § 2º do art. 166, que as citações realizadas por via postal serão comprovadas mediante juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem o recebeu.

Observa-se que tanto a Lei Orgânica, quanto o Regimento Interno preveem hipótese de citação postal e, alternativamente, citação pessoal, sendo que esta última dá-se por intermédio de oficial instrutivo.

Disso depreende-se que a citação postal não significa que a entrega se dará em mão própria, não havendo qualquer vício no recebimento da correspondência por terceiro. Aliás, não seria razoável exigir e esperar que o próprio Prefeito, agente público que conduz a gestão do Município, sendo responsável, por exemplo, pela elaboração de políticas públicas para saúde, educação, habitação e bem estar dos munícipes, assinasse todos os comprovantes de recebimento das correspondências a ele endereçadas. (...)

Aliás, esse tipo de citação caracterizaria o serviço postal de “Aviso de Recebimento de Mão Própria”, modalidade que foi abolida do **Regimento Interno do Tribunal, por inviabilizar a logística de citação dos agentes públicos por via postal.** (g.n.)

Vale mencionar que tampouco a Justiça do Trabalho, por força da impessoalidade da citação postal (art. 841, §1º, da CLT), exige a assinatura do responsável ou interessado no aviso de recebimento como requisito para a validade da citação postal, permitindo que ela possa ser recebida por terceiro. Com isso, atingiu-se maior celeridade na tramitação dos processos trabalhistas, que é exatamente o que se pretende na Corte de Contas. Nesse mesmo sentido é a seguinte decisão:

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO DE LEI. NULIDADE DE CITAÇÃO NÃO CONFIGURADA.** A citação no processo de trabalho apresenta peculiaridades que a diferem daquela realizada no processo comum (art. 215 do CPC e seguintes). **De fato, o art. 841 da CLT bem espelha o notório sistema da impessoalidade da citação que vigora nesta Justiça Especializada, considerando que ela se processa mediante notificação postal, expedida automaticamente para o endereço do reclamado, fornecido pelo reclamante na petição inicial. Tal sistema visa a garantir maior rapidez na comunicação, em homenagem ao princípio da celeridade, norteador do processo trabalhista, afastando, assim, a necessidade de que a citação se faça pessoalmente, sendo bastante, para considerá-la válida, que seja entregue no correto endereço do reclamado,** o que, no caso, diante das provas carreadas aos autos, restou comprovado. Dessa forma, incólumes os arts. 841 e 844 da CLT; 8º, 214, 221 a 233, 285 e 332 do CPC; 82, 129 e 130 do CCB e 5º, XXXIII, XXXV, XXXVIII, LV e LVI, da Constituição Federal. Recurso desprovido. ERRO DE FATO. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. [...]. (Processo: ROAR - 1167/2002-000-06-00.5 Data de Julgamento: 19/08/2008, Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DJ 29/08/2008.) (g. n.)

Os avisos de recebimento juntados aos autos comprovam a perfeita citação do Sr. **Silmério Rosa de Oliveira** e da Sra. **Crovygara Elias Batalha**, não havendo que se falar de inobservância dos pressupostos do devido processo legal, notadamente do direito ao contraditório.

Pelo exposto, não acolho o pedido de extinção do processo sem julgamento de mérito sugerido pelo Ministério Público junto ao Tribunal, uma vez que o recebimento da citação

postal por terceiro, desde que expedida para o endereço correto, não afeta a concretização do ato processual de comunicação.

A segunda questão preliminar diz respeito ao pedido apresentado pelos Srs. **Júlio Ernesto de Grammont Araújo, Maria Regina Braga e Luiz Gonzaga de Oliveira** para citação da Câmara Municipal de Ouro Preto e do servidor responsável pelo Controle Interno, a fim de compor o litisconsórcio passivo necessário, sob o argumento de responsabilidade solidária do controle interno, por ter analisado, aprovado e efetuado o pagamento das despesas reembolsadas aos vereadores.

Faz-se necessário ressaltar que o controle interno, compreendido como um sistema, engloba toda a organização e pode caracterizar-se como controles contábeis e administrativos (CREPALDI, 2000). As atividades de controle interno estão relacionadas à organização e ao planejamento das atividades a serem desenvolvidas. Os membros integrantes do órgão de Controle Interno devem ser servidores titulares de cargo efetivo e estáveis, designados pelo dirigente máximo do órgão, com o objetivo de exercer atividades exclusivas de controle interno, garantindo a segurança, a continuidade dos controles e o bom andamento dos processos ao próprio chefe do Poder, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas.

Assim, como apontado pela Unidade Técnica em seu relatório à fl. 16.020, “não é objetivo primordial da atividade fiscalizadora das Unidades de Controle Interno a busca de impropriedades ou de irregularidades, haja vista que não estão exclusivamente vinculadas à atividade de controle em si, mas também ao planejamento das atividades a serem desenvolvidas no órgão, avaliação e gerenciamento de riscos, informação dos resultados obtidos da sua atuação e monitoramento do desempenho das atividades planejadas e executadas.”

Destaco, ainda, que o controle opera-se com a dinâmica da organização, compreendendo o planejamento e a orçamentação dos meios, da execução das atividades programadas pela administração pública e sua periódica atuação.

A Constituição Federal estabeleceu que o sistema de controle interno será desenvolvido e exercido de forma integrada entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, sendo uma de suas funções primordiais, de acordo com o Manual de Controle Interno da Corregedoria Geral da União, levar ao conhecimento dos Tribunais de Contas a existência de possíveis irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária.

Conclui-se dessa forma que a responsabilidade solidária do controle interno é excepcional, e está relacionada às hipóteses constitucionais de ciência de situações de possíveis ilegalidades ou irregularidades.

Há ainda que se considerar a alegação apresentada pelo vereador de que não ocorreu ilegalidade alguma na utilização das verbas indenizatórias. Se não houve ilegalidade, então não há que se falar em responsabilidade subsidiária do controle interno.

Não há nos autos documentos como regimento, estatuto ou organogramas do controle interno que disponham claramente sobre a organização, as competências e as consequentes responsabilidades do controle interno e, dessa forma, seria temerário presumir uma responsabilidade solidária entre o ente público e controladores internos, assim como entre o controle interno e o agente político isoladamente considerado.

A Cartilha de Orientações sobre Controle Interno deste Tribunal ensina que a existência do controle interno não exime os gestores das unidades executoras da responsabilidade individual pela gestão do controle interno de sua competência.

Dessa forma, o fato de existir controle interno na Câmara Municipal de Ouro Preto não transfere automaticamente aos servidores públicos responsáveis por sua direção a responsabilidade do exame da legalidade das despesas autorizadas pelo dirigente máximo e, assim, afasto a questão preliminar suscitada.

## 1. Mérito

Compulsando os autos, contata-se que, de fato, a Lei Municipal n.º 446/2008 regulamentou o pagamento de verba indenizatória nos casos de despesas realizadas em razão das atividades parlamentares e que foi realizado o pagamento de verbas indenizatórias aos membros da Câmara Municipal de Ouro Preto na Legislatura 2009/2012.

O art. 2º da referida lei, em seu §1º, relaciona as despesas consideradas inerentes às atividades parlamentares, *in verbis*:

Art. 2º. A Câmara Municipal indenizará o Vereador por despesas realizadas em razão do exercício de atividade inerente ao mandato parlamentar, no valor de até 40% (quarenta por cento) da verba indenizatória dos Deputados Estaduais de Minas Gerais.

§1º - São despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício parlamentar:

I – o aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de representação político-parlamentar situado fora das instalações da Câmara;

II – **as despesas ordinárias** de condomínio, água, material de consumo, energia elétrica, limpeza, conservação e higienização **relativas ao escritório a que se refere o inciso I deste parágrafo;**

III – as de telefonia fixa e móvel para desempenho das atividades parlamentares;

IV – os gastos com combustível, manutenção geral e locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar;

V – as de contratação de serviço de consultorias e assessorias para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar;

VI – as de divulgação da atividade parlamentar, exceto nos noventa dias anteriores à data das eleições municipais, desde que não caracterize gastos com campanha eleitoral e nem promoção pessoal.

§ 2º - O limite da verba indenizatória previsto neste artigo é mensal, não sendo permitida a sua acumulação. (Grifei.)

Não obstante a existência da legislação acima, a Unidade Técnica apurou que foi realizado o ressarcimento de despesas não previstas no artigo em referência, quais sejam, pagamento de IPVA, DPVAT, licenciamento de veículo, seguro de automóvel, serviços profissionais de motorista, serviços de construção e manutenção de *site* de *internet*, serviços gráficos e de cópias xerográficas, serviços de impressão e plastificação, serviços postais, sistema de segurança eletrônica, boletins informativos, tecnologia da informação, assessoria jurídica (fls. 15.417 a 15.507) e,

ainda, o reembolso de despesas com publicidade de atividades parlamentares de cada vereador.

Ressalto que os vereadores, agentes políticos exercentes de um *munus* público, são remunerados pela prática das funções legislativas municipais mediante subsídios mensais. O regime de subsídios é regulamentado pela Carta Magna, que, no parágrafo 4º de seu art. 39, assim dispõe:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 4º - O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

As parcelas indenizatórias referem-se às despesas não afetas à função típica que legitima o recebimento do subsídio mensal e não podem compor o valor do subsídio nem justificar nenhuma espécie de pagamento suplementar. Tendo sido instituídas com o intuito de reembolsar os agentes políticos de gastos eventuais e extraordinários decorrentes da atividade parlamentar, possuem natureza distinta da remuneração por subsídio, pois são destinadas a recompor gastos em prol do mandato, não podendo se configurar como aumento patrimonial dos agentes políticos.

Segundo entendimento desta Corte (Consulta n.º 682.162), a fixação de subsídio em parcela única, nos termos do art. 39, §4º, da CF/88 (acrescido pela EC n.º 19/98), que exclui outra espécie remuneratória, não impede o pagamento de encargos extraordinários decorrentes de atividades parlamentares, que devem ser garantidos pelo erário mediante indenização e, mesmo pagos mês a mês, não compõem o subsídio.

A parcela indenizatória é a compensação pecuniária de gastos efetuados pelo agente político no exercício de suas atribuições e, assim, pressupõe que tenha havido um gasto, que este gasto tenha sido devidamente comprovado e que a sua compensação se faça de acordo com o valor comprovado por meio de regular prestação de contas.

A possibilidade de indenização alcança todos que são remunerados por subsídio único e que tenham de realizar despesas que não são típicas das funções que legitimam o referido subsídio, mas decorreram de atividades excedentes que demandaram gastos extras, sempre mediante prestação de contas e configurado o interesse público.

O princípio da legalidade sujeita a atuação da Administração Pública à previsão legal, tanto em relação à remuneração dos agentes políticos quanto ao pagamento de eventuais verbas indenizatórias.

O art. 37, §11, da CF/88 estabelece que as parcelas de caráter indenizatório não são computadas para efeitos dos limites remuneratórios, mas devem ser previstas em lei.

Art. 37 (...)

§11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso IX do *caput* deste artigo, **as parcelas indenizatórias previstas em lei.**(g.n.)

No presente caso, o pagamento das verbas indenizatórias foi instituído e disciplinado por instrumento legal, que estabeleceu as despesas consideradas como decorrentes das atividades parlamentares. Contudo, o relatório elaborado pela Unidade Técnica registra despesas que não constam no rol permissivo do art. 2º da Lei n.º 446/2008, conforme descrito às fls. 15.417 a 15.508.

Apesar de os Srs. *Moisés Rodrigues de Paula*, *Leonardo Edson Barbosa*, *Flávio Márcio Alves de Brito Andrade*, *Maurício Moreira* alegarem a observância dos princípios constitucionais, bem como a legalidade do instrumento normativo que dispõe sobre o reembolso das verbas indenizatórias, o que está sendo analisado não é a legalidade da Lei n.º 446/2008, mas o emprego irregular da verba indenizatória uma vez que esta foi utilizada para pagar despesas não previstas no rol permissivo dos incisos I a IV do §1º do art. 2º da Lei n.º 446/2008.

Sabe-se que os Municípios gozam de competência legislativa plena para as matérias relacionadas a sua competência constitucional, e a lei municipal é válida, produziu efeitos regulares, não se cuidando aqui do exame de sua legalidade.

Como exposto pela Unidade Técnica, “a circunstanciada exposição, nos quadros demonstrativos que acompanhavam a análise técnica inicial abrangendo a legislatura 2009/2012, apontava que algumas despesas, não a totalidade, não se amoldava às hipóteses permissivas e estas, exclusivamente foram glosadas por incompatibilidade com interpretação ampliada para incluir outras, ainda que de natureza singular”.

Tais despesas, além de não estarem previstas no rol permissivo da lei municipal, não se caracterizam como despesas excepcionais ou extraordinárias, que é o que de fato caracteriza uma verba indenizatória.

Cumpram ressaltar que esta Corte reconhece o direito dos vereadores de serem ressarcidos a título de indenização, mediante a devida comprovação das despesas em processo de prestação de contas, contudo somente em hipóteses excepcionais, isto é, que não se relacionam com as atribuições típicas do mandato parlamentar. O valor correspondente a esse ressarcimento não poderá compor o subsídio nem justificar nenhum adicional, verba de representação, gratificação ou outra espécie de pagamento suplementar, sob pena de violação ao que dispõe o art. 39, §4º, da CF/88.

O Conselheiro Eduardo Carone Costa, relator da Consulta n.º 734.298, apreciada na sessão de 22/8/2007, explanou a excepcionalidade das verbas indenizatórias:

(...) no que diz respeito aos gastos de caráter indenizatório, insta registrar que se tratam de valores efetuados extraordinariamente, a título de compensação de despesas excepcionais, que não se inserem na composição dos subsídios e dos vencimentos mensais devidos aos agentes públicos, em decorrência do exercício permanente da função pública.

Assim, de acordo com as considerações acima expostas, são características das verbas indenizatórias a eventualidade (não poderão ser pagas com o propósito de se ressarcir em atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar), o isolamento (não se incorporam aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim), a compensação (visam compensar pecuniariamente o vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas) e a referência a fatos e não à pessoa do vereador (não poderão ser utilizadas para atender a interesses pessoais do agente político), o que no caso concreto não se verifica.

As justificativas oferecidas nas peças de defesa bem os documentos apresentados não foram capazes de afastar os apontamentos da Unidade Técnica e, dessa forma, os valores percebidos como indenização de despesas que não se encontram no rol permissivo da Lei n.º 466/08 deverão ser restituídos aos cofres públicos, individualmente, pelos vereadores identificados pela Unidade Técnica, conforme abaixo discriminado:

**1 – A Sra. Crovymara Batalha** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$18.656,86, referente às seguintes despesas: serviços gráficos (R\$11.482,00), serviços postais (R\$1.829,55), xerox e impressão (R\$530,00), cartões de natal (R\$462,00), seguro de veículo automotivo (R\$4.353,31).

**2 – O Sr. Leonardo Edson Barbosa** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$5.100,00 (cinco mil e cem reais) referente às seguintes despesas: pagamento de motorista (R\$2.200,00), serviços advocatícios (R\$2.250,00), impressões de cartões de visita (R\$400,00), serviços de transporte (R\$250,00).

**3 – O Sr. Flávio M. A. Brito Andrade** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$46.057,00 (quarenta e seis mil e cinquenta e sete reais), relativa às seguintes despesas: pagamento de IPVA, DPVAT e licenciamento de veículo (R\$591,64), locação de veículos (R\$1.300,00), impressos gráficos (R\$31.913,00), xerox (R\$7.743,03), elaboração de *site* (R\$1.000,00), manutenção de *site* (R\$1.710,00), boletins informativos (R\$350,00), selos postais (R\$517,30) e assessoria jurídica prestada pelo Sr. Paulo Pedro de Farah (R\$933,00).

**4 – O Sr. Maurício Moreira** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$16.464,44 (dezesseis mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), referente a despesas com motorista (R\$ 11.800,00) e serviços gráficos (R\$ 1.690,00), mais o valor de R\$2.974,44 (dois mil novecentos e setenta e quatro e quarenta e quatro centavos), relativo a despesa apresentada pelo vereador, em junho de 2011, sem os respectivos documentos comprobatórios.

**5 – O Sr. Maurílio Zacarias Gomes** deverá restituir aos cofres públicos o valor de R\$641,00 (seiscentos e quarenta e um reais) referente a despesas com vidros (R\$569,80) e serviços de impressão/plastificação (R\$72,00).

**6 – O Sr. Júlio E. Gramont Machado Araújo** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$10.049,53 (dez mil quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos), referente a despesas postais (R\$3.648,80), serviços gráficos/xerox/diagramação de boletim (R\$3.260,00), confecção de cartões (R\$2.990,00) e serviços de *internet* (R\$150,73).

**7 – O Sr. Luiz Gonzaga de Oliveira Araújo** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$42.380,60 (quarenta e dois mil trezentos e oitenta reais e sessenta centavos), referente a motorista (R\$36.690,00), serviços gráficos, impressões e xerox (R\$5.690,60).

**8 – A Sra. Maria Regina Braga** deverá restituir aos cofres públicos a quantia de R\$14.787,56 (quatorze mil setecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), uma vez que recebeu o valor de R\$13.258,40 (treze mil duzentos e cinquenta e oito reais e quarenta centavos), referente a despesas com xerox/impressão (R\$258,40), assessoria técnica em TI (R\$12.800,00) e cartões de natal (R\$200,00) e, além dos valores acima discriminados, a Câmara Municipal de Ouro Preto apresentou Nota de Autorização de Pagamento (fl. 11.396), no valor de R\$7.857,85, referente ao pagamento de verba indenizatória no mês de novembro de 2011. Contudo, o somatório dos valores constante dos documentos comprobatórios das despesas realizadas pela vereadora no referido mês totalizou a quantia de R\$6.470,84, valor diferente da NE 1471/2011 (fls. 11.419), no valor de R\$8.000,00, em favor

da Sra. **Maria Regina Braga**. Assim, tem-se o valor de R\$1.529,16 (mil quinhentos e vinte e nove reais e dezesseis centavos) sem comprovação das despesas realizadas pela vereadora.

A Unidade Técnica também questionou despesas com publicidade realizadas pelos Srs. **Moisés Rodrigues de Paula**, **Maurílio Zacarias Gomes**, **Leonardo Edson Barbosa**, **Flávio Márcio Alves de Brito**, **Maurício Moreira**, **Júlio Ernesto de Grammont Machado Araújo**, **Maria Regina Braga**, **Luís Gonzaga de Oliveira** e **Silmério Rosa de Oliveira**, por não constar nos documentos de despesa contidos nos autos matéria veiculada que legitimasse o reembolso da verba indenizatória.

A Súmula 94 deste Tribunal reconheceu ser “nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores”. Todavia, não ficou comprovada nos autos a promoção pessoal por parte dos referidos vereadores e, conseqüentemente, não se pode presumir a ocorrência do dano ao erário.

O que se tem, *in concreto*, é uma despesa com publicidade precedida de empenho e da devida liquidação, executada na formalidade exigida pela Lei n.º 4.320/64, norma de observância obrigatória, sem comprovação de que a matéria veiculada tenha sido utilizada para promoção pessoal, o que impede que se determine a restituição dos valores despendidos. Todavia, deixar de apresentar tal documentação compromete o exercício de controle externo e caracteriza comportamento passível de multa.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considero procedente a Denúncia apresentada pela Sra. **Kátia Maria Nunes Campos**, relativa ao reembolso indevido de despesas realizadas pelos membros da Câmara Municipal de Ouro Preto na Legislatura 2009/2012, uma vez que tais despesas não estão relacionadas no rol permissivo do §1º, incisos I a IV, do art. 2º da Lei n.º 446/2008, que regulamentou o pagamento de verba indenizatória, nos casos de despesas realizadas em razão das atividades parlamentares.

Dessa forma, os responsáveis abaixo identificados deverão restituir, devidamente corrigidos, os seguintes valores:

A **Sra. Crovymara Batalha** - R\$18.656,86 (dezoito mil seiscentos e cinquenta e seis reais e oitenta e seis centavos); o **Sr. Leonardo Edson Barbosa** - R\$5.100,00 (cinco mil e cem reais); o **Sr. Flávio M. A. Brito Andrade** - R\$46.057,00 (quarenta e seis mil cinquenta e sete reais); o **Sr. Maurício Moreira** - R\$16.464,44 (dezesseis mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos); o **Sr. Maurílio Zacarias Gomes** - R\$641,00 (seiscentos e quarenta e um reais); o **Sr. Júlio E. Grammont Machado Araújo** - R\$10.049,53 (dez mil quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos); o **Sr. Luiz Gonzaga de Oliveira Araújo** - R\$42.380,60 (quarenta e dois mil trezentos e oitenta reais e sessenta centavos); a **Sra. Maria Regina Braga** - R\$14.787,56 (quatorze mil setecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e seis centavos).

Quanto à despesa com publicidade, a falta de apresentação da matéria veiculada impediu que se apurasse se a matéria veiculada foi usada como promoção pessoal e, dessa forma, comprometeu o exercício de controle externo, razão pela qual aplico multa individual de R\$1.000,00 (mil reais) à Sra. **Crovymara Batalha** e aos Srs. **Flávio M. A. Brito Andrade**, **Júlio E. Grammont Machado Araújo**, **Luiz Gonzaga de Oliveira**, **Maurício Moreira**, **Moisés Rodrigues de Paula**, **Leonardo E. Barbosa** e **Silmério Rosa de Oliveira**.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da ata de julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em não acolher as preliminares arguidas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, de nova citação da Sra. **Crovymara Batalha** e do Sr. **Silmério Rosa de Oliveira**, e da arguida pelos Srs. **Júlio Ernesto de Grammont Araújo**, **Maria Regina Braga** e **Luiz Gonzaga de Oliveira**, de citação da Câmara Municipal de Ouro Preto e do servidor responsável pelo Controle Interno para composição do litisconsórcio passivo necessário, e, no mérito, em julgar procedente a Denúncia apresentada pela Sra. **Kátia Maria Nunes Campos**, relativa ao reembolso de despesas realizadas pelos membros da Câmara Municipal de Ouro Preto na Legislatura 2009/2012, uma vez que tais despesas não estão relacionadas no rol permissivo do §1º, incisos I a IV, do art. 2º da Lei n.º 446/2008, que regulamentou o pagamento de verba indenizatória, nos casos de despesas realizadas em razão das atividades parlamentares, determinando a restituição aos cofres públicos dos seguintes valores, devidamente corrigidos, pelos responsáveis a seguir nominados: Sra. **Crovymara Batalha**, R\$18.656,86 (dezoito mil seiscentos e cinquenta e seis reais e oitenta e seis centavos); Sr. **Leonardo Edson Barbosa**, R\$5.100,00 (cinco mil e cem reais); Sr. **Flávio M. A. Brito Andrade**, R\$46.057,00 (quarenta e seis mil cinquenta e sete reais); Sr. **Maurício Moreira**, R\$16.464,44 (dezesesseis mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos); Sr. **Maurílio Zacarias Gomes**, R\$641,00 (seiscentos e quarenta e um reais); Sr. **Júlio E. Grammont Machado Araújo**, R\$10,049,53 (dez mil quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos); Sr. **Luiz Gonzaga de Oliveira Araújo**, R\$42.380,60 (quarenta e dois mil trezentos e oitenta reais e sessenta centavos); Sra. **Maria Regina Braga**, R\$14.787,56 (quatorze mil setecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e seis centavos). Aplicam, ainda, aplicar multa individual, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), à Sra. **Crovymara Batalha** e aos Srs. **Flávio M. A. Brito Andrade**, **Júlio E. Grammont Machado Araújo**, **Luiz Gonzaga de Oliveira**, **Maurílio Moreira**, **Moisés Rodrigues de Paula**, **Leonardo E. Barbosa**, **Silmério Rosa de Oliveira** pela não apresentação da matéria veiculada relativa aos valores ressarcidos a título de verba indenizatória.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente

ADRIENE ANDRADE

Relatora

## DENÚNCIA N.º 887847

**Denunciante:** Alessandro Batista Batella - OAB/MG 105347  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Cuparaque  
**Responsáveis:** Geovânia de Oliveira Domingos Monteiro, Prefeita Municipal à época e Nayara Ketlen de Lima Cunha, Pregoeira à época  
**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**Relator:** Conselheiro Mauri Torres

### EMENTA

DENÚNCIA. PROCEDÊNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DO EDITAL. IRRREGULARIDADE. MULTA.

Os atos convocatórios dos procedimentos licitatórios devem ser amplamente divulgados, em cumprimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 21, §1º, da Lei n.º 8666/93.

### Primeira Câmara

**32ª Sessão Ordinária – 18/10/2016**

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada por Alessandro Batista Batella relatando a ocorrência de irregularidade no Pregão Presencial n.º PR/23/2013, realizado pela Prefeitura Municipal de Cuparaque, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria técnica e jurídica no setor de licitações da Prefeitura.

Inicialmente, foi determinada a intimação dos responsáveis para que encaminhassem toda documentação relativa ao certame, que foi acostada às fls. 12/106.

A Unidade Técnica emitiu relatório de fls. 98/105 e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se preliminarmente às fls. 108/113.

Foi determinada a citação da Prefeita Municipal à época, Geovânia de Oliveira Domingos Monteiro e da Pregoeira, Nayara Ketlen de Lima Cunha, que apresentaram defesa conjunta às fls. 119/122.

A Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestaram-se conclusivamente, respectivamente, às fls. 124/126 e 128/130.

É o relatório, no essencial.

#### II – FUNDAMENTAÇÃO

O denunciante afirmou que não foi dada a devida publicidade ao edital do Pregão Presencial n.º PR/23/2013, já que o documento não foi disponibilizado ao público no sítio eletrônico do Município.

A Unidade Técnica confirmou a irregularidade denunciada e ressaltou que não foi observado o item 9.3.1 do edital, que dispõe:

9.3. O Edital será entregue a qualquer interessado até o dia da sessão, no horário e local especificado no item 9.1.

9.3.1. A providência a que se refere o item 9.3 pode ser levado a efeito também por meio de e-mail (sic)

Os defendentes citam o art. 4º da Lei n.º 10.520/02 e o art. 21, II, da Lei n.º 8666/93 para afirmar que o município cumpriu os dispositivos legais pertinentes, alegando, em síntese, o seguinte:

[...]

Na hipótese dos autos, entendeu a Administração Municipal que não seria necessário publicar a convocação no DOU, uma vez que os serviços técnicos não seriam, sob qualquer caso, custeados com recursos advindos da União. Por outro lado, foram publicados os extratos no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e mediante afixação no Quadro de Publicações do Município e afixação em locais de fácil acesso, considerando que não existe jornal de circulação no Município ou na região, valendo-se da previsão da Lei Orgânica Municipal, in verbis:

Art. 31 – Nenhum ato jurídico da Administração produzirá efeito antes da publicação.

§1º - A publicação dos atos não normativos poderá ser feita de forma resumida, garantindo o acesso de qualquer pessoa aos originais.

§2º - A publicação de leis e atos municipais deverá ser feita em órgão de circulação ampla no Município ou através de afixação em locais de fácil acesso público.

Sustenta a denúncia que o interessado teria solicitado, por diversas vezes, cópia do Edital relativo ao certame em questão. Todavia, a afirmação não espelha a verdade. A Comissão Permanente de Licitações, através da Presidente e Pregoeira, sempre atendeu às solicitações de editais que lhe foram apresentadas, viabilizando o acesso de todos às licitações públicas do Município. Embora não tenha sido encaminhada a cópia integral da denúncia, a fim de se conhecer quais os meios que o denunciante alega ter utilizado para tentar acesso ao Edital, asseguram o Executivo Municipal e a CPL/Pregoeira, não terem recebido qualquer solicitação de edital do denunciante, quedando-se a acusação totalmente infundada e desprovida do necessário substrato probatório.

[...]

## 2. Análise

A Unidade Técnica considerou improcedentes os argumentos de defesa

Numa nova leitura do edital do Pregão Presencial n.º 023/2013 deflagrado pela Prefeitura Municipal de Cuparaque, verifica-se a insuficiência deste no que se refere ao princípio da publicidade. Retira-se do texto (fl. 41):

### 9. CONSULTA, DIVULGAÇÃO E ENTREGA DO EDITAL

9-1. O EDITAL poderá ser consultado por qualquer interessado na Prefeitura Municipal de Cuparaque/MG, Av. Moacir Albuquerque, 477 - centro, Tele-fax: (33) 3262-5131, centro, Setor de Licitações, durante o expediente normal do órgão licitante, das 8h00min as 11h00min e das 12h30min as 16h00min, até a data aprazada para recebimento dos documentos e dos envelopes “PROPOSTA” e

“DOCUMENTAÇÃO”.

9.2. O aviso do EDITAL será publicado no DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, bem ainda, QUADRO DE PUBLICAÇÕES desta municipalidade, solicitado na sala da Comissão Permanente de Licitação.

9.3. O EDITAL será entregue a qualquer interessado até o dia da sessão, no horário e local especificado no item 9.1.

9.3.1. A providência a que se refere o subitem 9.3. pode ser levada a efeito também por meio de e-mail. (sic)

Ora, a despeito de prever o envio do edital por e-mail por parte da Municipalidade, não consta do texto nenhum endereço eletrônico para os interessados em conhecer o instrumento convocatório, com a finalidade de poder oferecer suas propostas.

Da mesma forma, no aviso publicado no diário oficial “Minas Gerais”, juntado à fl. 63 dos autos, consta apenas, da comunicação:

Prefeitura Municipal de Cuparaque - MG - Pregão Presencial Nº 023/2013 – Tipo: Menor Preço por Lote – Processo Administrativo Nº 026/2013 – DATA: 17/05/2013 – Horário: 09h00min – Local de Realização: Av. Moacir Albuquerque, 477, Centro, Cuparaque/MG. Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de Assessoria Técnica e Jurídica no Setor de Licitações desta Prefeitura. Contato: (33) 3262-5131. Presidente da CPL – Nayara Kerlen de Lima Cunha, Cuparaque, 02 de Maio de 2013.

Ora, se está previsto o envio do edital da licitação por meio de e-mail, porque a omissão deste endereço? As explicações fornecidas, no sentido de que o interessado teria se equivocado quanto ao endereço justo, e portanto, sua requisição de envio do edital não teria sido processada pela Administração não são suficientes para o afastamento da irregularidade.

Registre-se a anuência do parecerista jurídico da Prefeitura, Sr. João Batista, avalizando o edital, fl. 65.

Como preconiza o art. 21 da Lei n.º 8.666/93:

Art. 21 - Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

A Constituição Federal de 1988 alçou a publicidade à categoria de princípio constitucional, conforme se infere do art. 37, caput, a seguir transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte... (g.n.)

Da mesma maneira, no âmbito infra-constitucional, o art. 3º da Lei n.º 8.666/93 estabelece:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção

do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da **publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (g.n.)

Quanto à obrigatoriedade de divulgação da licitação em sítios oficiais, discorre Marçal Justen Filho<sup>51</sup>:

A existência de sítio oficial do órgão administrativo na Internet acarreta a obrigatoriedade da sua utilização para divulgação das licitações.

Afigura-se evidente que o sítio oficial não se destina a promover o interesse dos agentes públicos, mas a assegurar a transparência administrativa e o acesso de todos os interessados aos eventos ocorridos no âmbito da entidade administrativa. A implantação do sítio envolve a aplicação de recursos financeiros públicos e a alocação de pessoal. Portanto, o sítio na Internet apresenta uma função específica e determinada. Não teria cabimento que a própria Administração Pública ignorasse a existência do sítio e promovesse licitações sem fazer ali constarem as informações pertinentes.

Diante dos argumentos apresentados pelas defendentes cotejados com o art. 21 da Lei n.º 8.666/93, entende-se pela insuficiência da divulgação do edital e, em respeito ao princípio constitucional da publicidade, visto que é condição de validade do ato administrativo, conclui-se que este não foi contemplado no caso do Pregão Presencial n.º 023/2013 da Prefeitura Municipal de Cuparaque.

Assim, esta Unidade Técnica entende pela permanência da irregularidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal no mesmo sentido concluiu que os argumentos trazidos pela defesa não são suficientes para afastar a irregularidade, ressaltando que “*o princípio da publicidade contida no art. 37 da Carta Magna é corolário do direito de informação preconizada pelo art. 5º, inc. XXXIII, previsto também no art. 3º, caput, c/c art. 21, §1º, da Lei Federal n.º 8666/93*”.

Assim, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, considero improcedentes os argumentos da defesa e irregular o certame em análise.

### III – VOTO

Por todo o exposto, julgo procedente a denúncia e considero irregular o Pregão Presencial n.º PR/23/2013, por descumprimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição da República e ao disposto no art. 21, §1º, da Lei n.º 8666/93, e, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplico multa pessoal no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) à Sra. **Geovânia de Oliveira Domingos Monteiro**, Prefeita Municipal à época e à Sra. **Ketlen de Lima Cunha**, Pregoeira, ambas signatárias do edital.

Intimem-se as responsáveis, inclusive por **via postal**.

<sup>51</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 255/256.

Cumpridas as disposições regimentais arquivem-se os autos com fundamento no art. 176, I, da Resolução n.º 12/2008.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar procedente a denúncia e considerar irregular o Pregão Presencial n.º PR/23/2013, por descumprimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 21, §1º, da Lei n.º 8666/93 da Lei n.º 8666/93, e, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, em aplicar multa pessoal no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) à Sra. **Geovânia de Oliveira Domingos Monteiro**, Prefeita Municipal à época e à Sra. **Ketlen de Lima Cunha**, Pregoeira, ambas signatárias do edital. Intimem-se as responsáveis, inclusive por via postal. Cumpridas as disposições regimentais arquivem-se os autos com fundamento no art. 176, I, da Resolução n.º 12/2008.

Votaram, nos termos acima, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de outubro de 2016.

CLAÚDIO COUTO TERRÃO

Presidente

MAURI TORRES

Relator

**DENÚNCIA N.º 951640**

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Itabirito  
**Exercício:** 2015  
**Responsável:** Valdir José de Morais  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila

**EMENTA**

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. FORNECIMENTO DE MATERIAIS ELÉTRICOS. LICITAÇÃO EXCLUSIVA À PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. REGULARIDADE

1. A nova redação dada pela Lei Complementar 147/2014 ao inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006 tornou obrigatória a realização de licitações exclusivas à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

**Segunda Câmara**

**1ª Sessão Ordinária – 09/02/2017**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia formulada pela empresa Elétrica Cemil Ltda., por seu representante legal, Sr. Rogério Araújo Martins Cavalcanti, em face do edital do Processo Licitatório nº 116/2015, na modalidade Pregão Presencial nº 072/2015, tipo menor preço por item, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabirito, objetivando a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de materiais elétricos para atender a demanda de manutenção da Secretaria Municipal de Obras e Serviços, conforme especificações contidas no anexo I do edital.

A Denúncia de fls. 01/09, foi protocolizada nesta Casa no dia 15/04/2015 e a ela vieram acostados os documentos de fls. 10/62, entre eles o instrumento convocatório.

A sessão para recebimento dos envelopes contendo a proposta comercial e a documentação de habilitação, bem como a abertura dos envelopes, estava marcada para ocorrer no dia 13/04/2015 (fl. 18).

Após análise da Coordenadoria de Protocolo e Triagem, que elaborou o relatório de fls. 63/64, foi a documentação submetida à Presidência desta Casa, que determinou sua autuação em 17/04/2015 (fl. 65).

Foram os autos distribuídos à minha relatoria no dia 24/04/2015 (fl. 67).

A Denunciante alegou a ocorrência de supostas ilegalidades no procedimento licitatório em questão, que, segundo ela, teriam implicado no comprometimento da competitividade do certame, e requereu, ao final, a determinação liminar de sua suspensão.

Por não vislumbrar, em análise perfunctória da documentação apresentada, a aduzida restrição que poderia justificar a concessão da liminar pretendida, neguei deferimento ao pleito e encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para a competente análise, conforme despacho de fls. 68/71.

A Unidade Técnica manifestou-se por meio do relatório de fls. 75/77, concluindo pela improcedência da denúncia e sugerindo o arquivamento dos autos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fls. 80 e 80v, corroborou o entendimento do Órgão Técnico com relação à inexistência de falhas que pudessem comprometer a legalidade do certame denunciado e opinou pelo arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, I do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Passo à análise das irregularidades apontadas, considerando a documentação acostada e as manifestações do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

### **3. Da necessidade de fracionamento**

Afirmou inicialmente a denunciante que a licitação, por se destinar à aquisição de objeto de natureza divisível, obrigaria a Administração a efetuar seu parcelamento, promovendo o julgamento por item e não global.

Da cópia do edital que instrui a Denúncia verifica-se que o procedimento licitatório em questão se trata de Pregão Presencial do tipo Menor Preço por Item (fl. 18), não havendo, portanto, que se falar em julgamento global, conforme aventado.

Assim sendo, descabida é a Denúncia quanto ao presente item, razão pela qual deixo de considerá-lo.

### **4. Da suposta interpretação equivocada da Lei Complementar n.º 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014 com relação ao tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte.**

Segundo a denunciante, a Administração, “de forma bastante equivocada”, dispôs que para todos os itens só poderiam participar microempresas e empresas de pequeno porte, não atentando para o fato de que, em casos de licitações exclusivas, o limite máximo de contratação restringir-se a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), enquanto o valor estimado para o Pregão em análise monta R\$551.386,04 (quinhentos e cinquenta e um mil, trezentos e oitenta e seis reais e quatro centavos).

Assim sendo, entende que deveria ter sido estabelecido uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para tais empresas, nos termos do disposto no item III do art. 48 da Lei Complementar 123/2006.

Aduziu finalmente que a interpretação dada pela Administração aos dispositivos em referência afrontaria os princípios da competitividade e da isonomia.

Dispõe o edital em seu item IV - Das Condições Gerais de Participação, o seguinte:

#### **4.1.1 – Esta licitação é exclusiva para as microempresas e empresas de pequeno porte, em cumprimento ao art. 48, I, da Lei Complementar n.º 123/2006**

Cumpra observar que a redação originária da Lei Complementar 123/2006 assim prescrevia:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de

pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (destaquei)

Ocorre que a redação do artigo acima transcrito foi alterada pela Lei Complementar 147/2014, passando a ter a seguinte redação:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (grifei e destaquei)

Observa-se, pois, que a nova redação dada pela Lei Complementar 147/2014 ao referido inciso I do art. 48 tornou **obrigatória** a realização de licitações exclusivas à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que anteriormente seria **facultativo**, bem como ampliou as possibilidades de se limitar dessa forma, ao estabelecer que o limite de R\$80.000,00 poderia ser considerado nos itens e não nas contratações.

Destacou o Órgão Técnico às fls. 76v e 77 que este já era o entendimento da Egrégia Corte de Contas Federal, antes mesmo da aludida alteração, conforme se observa no acórdão a seguir transcrito:

(...) o limite máximo de R\$ 80.000,00 a que se refere o art. 48, inciso I, da Lei nº 8.443/1993 deve ser aferido para cada item que passará a ter seu preço registrado. Tudo se passa como se fossem realizadas “várias licitações distintas e independentes” para cada um dos itens. Destacou o relator, ainda, que o art. 6º do Decreto nº 6.204, de 2007, ao impor à administração o dever de realizar procedimento licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), “teria ido além do previsto no art. 48, inciso I, da Lei nº 123, de 2006”. (...) Em face dessas conclusões, ao acatar proposta do relator, o Plenário decidiu aprovar, em resposta aos quesitos acima formulados, a seguinte resposta: “9.2.2. as licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cujo valor estimado seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00, podem ser destinadas à contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, competindo ao órgão que gerencia a Ata de Registro de Preços autorizar a adesão à referida ata, desde que cumpridas as condições estabelecidas no art. 8º do Decreto nº 3.931, de 2001, e respeitado, no somatório de todas as contratações, aí incluídas tanto as realizadas pelos patrocinadores da ata quanto as promovidas pelos aderentes, o limite máximo de R\$ 80.000,00 em cada item da licitação;”. Acórdão n.º 2957/2011Plenário, TC-017.752/2011-6, rel. Min. André Luís de Carvalho, 9.11.2011.

Imperioso é concluir, portanto, que, ao contrário do alegado pela denunciante, não ocorreu nenhum equívoco da Administração ao estabelecer a **exclusividade para as microempresas e empresas de pequeno porte. Pelo contrário, ela nada mais fez que cumprir adequadamente os ditames legais pertinentes à matéria.**

**Desse modo, desconsidero a aventada irregularidade.**

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em consonância com o entendimento do Órgão Técnico e do *Parquet*, julgo improcedente a presente Denúncia.

Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Determino o arquivamento dos autos nos termos do art.176, inciso I, do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: julgar improcedente a presente Denúncia; intimar as partes da presente decisão nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte; arquivar os autos, nos termos do art.176, inciso I, do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de fevereiro de 2017.

**WANDERLEY ÁVILA**

Presidente e Relator

## INSPEÇÃO ORDINÁRIA Nº 739843

**Procedência:** Câmara Municipal de Curvelo, 2005.  
**Parte(s):** Francisco Pitanguí de Oliveira Júnior - CPF: 18737080687  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**Relator:** Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

### E M E N T A

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e declarada a extinção do processo com resolução de mérito.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 12/05/2016**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

#### **1. Relatório**

Cuidam os autos de inspeção ordinária realizada na Câmara Municipal de Curvelo, que teve como objetivo a fiscalização dos atos de gestão atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial no período compreendido entre janeiro e dezembro de 2005. O escopo também abrangeu a análise por amostragem das disponibilidades financeiras, das despesas gerais e integral das Outras Despesas de Pessoal e ainda os Restos a Pagar do exercício.

A referida inspeção foi realizada em cumprimento à Portaria DAM/DAE nº 141, de 17/8/07. Em consequência, foi elaborado o relatório técnico de fls. 3 a 11, instruído com os documentos de fls. 12 a 83, contendo apontamentos de irregularidades que deram ensejo à abertura de vista ao responsável.

Devidamente citado, foi apresentada a defesa de fls. 93 a 95, acompanhada dos documentos de fls. 96 a 129.

Em sede de reexame, fls. 137 e 138, a unidade técnica manifestou-se pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal, tendo em vista que as irregularidades apontadas não resultaram em dano ao erário.

O Ministério Público de Contas, à fl. 139, considerando que não há indícios de dano ao erário, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e pela extinção do feito com resolução de mérito.

Após, vieram-me conclusos.

É o relatório, em síntese.

#### **2 – Fundamentação**

##### **5. 2.1 - Prejudicial de Mérito**

No caso em apreço, mediante análise das peças que instruem os presentes autos, verifica-se que não há elementos indiciários de irregularidade passível de dano ao erário. Assim, não há que se falar na incidência da imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da CF/88.

Apenas *ad argumentandum tantum*, na hipótese de surgir algum indício ou elemento que comprove eventual dano ao erário decorrente dos fatos examinados nestes autos, este Tribunal poderá autuar a documentação na formação de novo processo.

Lado outro, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva deste Tribunal à luz do instituto da prescrição, matéria esta de ordem pública que pode ser reconhecida de ofício, nos termos do parágrafo único do art. 110-A da Lei Complementar nº 102/2008.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/2014, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, II, que estabeleceu prazo prescricional intercorrente de oito anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, **foi autuado até 15 de dezembro de 2011**, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescicionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos. (Grifos nossos).

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam, *in verbis*;

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível. (Grifos nossos).

Da análise dos autos, observa-se que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu com a Portaria DAM/DAE nº 141, de **17/8/07**, fl. 2, que determinou inspeção na Câmara Municipal de Curvelo.

Destarte, no que tange à pretensão punitiva, não restam dúvidas que a situação dos autos se amolda à hipótese de prescrição intercorrente descrita no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, acrescentado pela LC n° 133/14, isso porque transcorreu prazo superior a oito anos contado a partir da primeira causa interruptiva sem a prolação de decisão de mérito recorrível.

### 3. Conclusão

Por todo o exposto, em prejudicial de mérito, considerando que não há nos autos evidências de dano ao erário, e que transcorreu prazo superior a oito anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito, entendo pelo **reconhecimento da prescrição intercorrente e a extinção do processo, com resolução de mérito**, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-C, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação da Lei Complementar n° 133/2014.

Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Dou-me por suspeito neste processo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.  
DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição intercorrente e declarar a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-C, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação da Lei Complementar n° 133/2014. Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de maio de 2016.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

LICURGO MOURÃO

Relator

## INSPEÇÃO ORDINÁRIA N.º 756573

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Ponto Chique  
**Responsável:** Geraldo Magela Flávio Rabelo (Prefeito Municipal à época)  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**Relator:** Conselheiro José Alves Viana

### E M E N T A

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DE GESTÃO QUANTO AOS ASPECTOS ATINENTES À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

O detalhamento das notas de empenho e das notas fiscais é importante para conferir transparência aos gastos públicos; entretanto, a falha não enseja responsabilização, e sim recomendação ao gestor.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

18ª Sessão Ordinária Primeira Câmara - 09/06/2014

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

#### I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Ponto Chique, com o objetivo de fiscalizar os atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Prefeitura, abrangendo a análise por amostragem das disponibilidades financeiras e integral das aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive FUNDEB, nas ações e serviços públicos de saúde relativamente ao exercício de 2007.

Conforme despacho do relator, fls. 394/395, foi concedida vista dos autos ao Prefeito à época, Sr. *Geraldo Magela Flávio Rabelo*.

O interessado encaminhou a petição de fls. 399/400, que após ser analisada pelo órgão técnico gerou o relatório de fls. 405/409.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas elaborou o parecer de fls. 415/419, opinando pela aplicação de multa ao gestor à época e recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo, aos atuais integrantes do órgão de Controle Interno e aos atuais integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

É o relatório.

#### II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que compulsando os autos, constatei que os índices constitucionais obrigatórios foram obedecidos, fls. 07 e 15, e que as contas do exercício de 2007, Processo nº 748.235, receberam parecer prévio pela aprovação, em Sessão da Primeira Câmara do dia 24/8/10.

Ressalto que o defendente se manifestou de forma genérica, enfatizando apenas no concernente ao FUNDEB e aos serviços de saúde, que os índices constitucionais foram cumpridos, e com referência às falhas de caráter administrativo/operacional, que os responsáveis pela Administração se prontificaram a adotar as medidas cabíveis para regularizar a situação e prevenir novas ocorrências.

Diante disso, passo a analisar os apontamentos constantes do relatório do Órgão Técnico, fls. 02/18:

**1) Impugnação de despesas no montante de R\$18.060,50, por terem sido computadas incorretamente no Ensino, fl. 06;**

Saliento que a impugnação de despesas não comprometeu os percentuais exigidos pelo art. 212 da Constituição Federal e pelo art. 22 da Lei nº 11.494/07. Entretanto, **recomendo ao atual gestor** que determine ao setor de contabilidade que observe a classificação correta das despesas.

**2) O Município constituiu o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, não observando, entretanto, o disposto na alínea “a” do inciso IV, do art. 24 da Lei nº 11.494/07, fls. 10 e 17;**

Há que se ressaltar que a Lei Municipal nº 077 (fls. 170/173) que dispõe sobre a criação do Conselho do FUNDEB, prevê, em seu art. 2º, inciso I, a nomeação de apenas 01 representante do Poder Executivo Municipal para sua composição, o que efetivamente se fez, enquanto a Lei Federal nº 11.494/2007, em seu art. 24, inciso IV, alínea “a”, estipula que deverão ser indicados 02 representantes do referido Poder.

Entretanto, destaco que a lei municipal supra é anterior à Lei do FUNDEB que especifica o número de representantes do Poder Executivo. Assim, **recomendo ao atual administrador que se certifique da correta composição do Conselho, regularizando a lei municipal que o criou**, se ainda não o fez.

**3) O Conselho do FUNDEB não vem cumprindo seu papel no acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do citado Fundo, não atendendo ao disposto no *caput* do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, fls. 11 e 17;**

Evidencio que tal falha não ensejaria responsabilização, mas por ter sido desobedecido comando inserto no art. 24 da Lei nº 11.494/07, **recomendo aos atuais membros do Conselho do FUNDEB** para que adotem todas as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei supra, devendo cumprir sua função de acompanhar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos.

**4) O Município apesar de ter instituído o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica por legislação própria, ainda não havia efetivado sua atualização, contrariando o determinado no art. 40 da Lei Federal nº 11.494/07, fls. 12 e 17;**

Com relação a este item, **desconsidero o apontamento**, posto que o artigo 6º da Lei Federal nº 11.73852, de 16/7/2008, estabeleceu como **prazo final para a elaboração** ou adequação

---

<sup>52</sup> Art. 6º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

do Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica a data de 31 de dezembro de 2009.

**5) Não houve delegação de competência para o responsável pelo Fundo Municipal de Saúde ordenar as despesas decorrentes das ações e serviços públicos de saúde, em discordância com o disposto no inciso VIII, do art. 3º da Lei Municipal nº 018/97, que instituiu o Fundo, fls. 13 e 17;**

**A irregularidade deve ser desconsiderada**, uma vez que a própria lei que instituiu o Fundo Municipal de Saúde, Lei nº 018/97, já atribuiu competência ao Chefe do Departamento para praticar o ato.

**6) O valor de R\$853.126,48 registrado no Anexo XV do SIACE/PCA, relativo aos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, não confere com o valor total de R\$886.372,65 da documentação/demonstrativos apresentados pela inspeção, fl. 14;**

Esclareço que a irregularidade não se reveste de gravidade a ensejar responsabilização. Porém, por se constituir obrigação do administrador municipal observar a legislação contábil e a cautela nos lançamentos, no intuito de evitar riscos e prejuízos à Administração, **recomendo ao atual gestor a adoção de medidas com vistas a evitar a reincidência.**

**7) Impugnação de despesas no montante de R\$46.386,72, por terem sido computadas indevidamente nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, fl. 14;**

Perfilho o entendimento esposado no item 1, uma vez que a impugnação de despesas não comprometeu os percentuais exigidos pelo art. 77 do ADCT da Constituição Federal. Dessa forma, **recomendo ao atual gestor que determine ao setor de contabilidade que observe a classificação correta das despesas.**

**8) Os históricos das notas de empenhos, relativas à aquisição de peças, combustíveis e de manutenção dos veículos do Ensino e da Saúde, bem como as respectivas notas fiscais, não discriminaram as placas dos veículos atendidos, fls. 13 e 16;**

Considerando que o detalhamento das notas de empenho e das notas fiscais é importante para conferir transparência aos gastos públicos, mas que, entretanto, a falha não ensejaria responsabilização, **recomendo ao atual gestor que determine ao setor de controle interno que adote as providências necessárias ao controle de gastos com os veículos.**

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, desconsidero os apontamentos listados nos itens 4 e 5, e recomendo ao atual gestor que determine ao setor de contabilidade que observe a correta classificação das despesas, que se certifique da correta composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, regularizando a lei municipal que criou o Conselho, se ainda não o fez, e que determine ao setor de controle interno que adote as providências necessárias ao controle dos gastos com os veículos (itens 1, 2, 6, 7 e 8).

Determino, ainda, que seja recomendado aos membros do Conselho do FUNDEB para que adotem todas as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 11.494/07 (item 3).

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

## **A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, em recomendar ao atual gestor que determine ao setor de contabilidade que observe a correta classificação das despesas, que se certifique da correta composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, regularizando a lei municipal que criou o Conselho, se ainda não o fez, e que determine ao setor de controle interno que adote as providências necessárias ao controle dos gastos com os veículos; Determinam, ainda, recomendação aos membros do Conselho do FUNDEB para que adotem todas as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei n.º 11.494/07 item 3. Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de junho de 2014.

**WANDERLEY ÁVILA**

Presidente em exercício

**JOSÉ ALVES VIANA**

Relator

## INSPEÇÃO ORDINÁRIA N.º 778943

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Rio Acima  
**Exercício:** 2007  
**Responsável(eis):** Waldiney Gonçalves dos Santos  
**Procurador(es):** Rosiane Pereira de Souza, OAB/MG 101.785; Bruno de Souza Naves, OAB/MG 118.302  
**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**Relator:** Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

### EMENTA

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ATOS DE GESTÃO. PRELIMINAR. REQUERIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. INDEFERIDO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA PARA A SAÚDE. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

A Lei nº 8.080, de 19/9/90, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, estabelece no art. 33 que “os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde”, sendo irregular, portanto, a ausência de conta bancária específica, visando ao repasse dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**23ª Sessão Ordinária Segunda Câmara – 11/08/2016**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Rio Acima, para fiscalizar os atos de gestão quanto à execução orçamentária, financeira e patrimonial, tendo como escopo a análise, por amostragem, das disponibilidades financeiras, e a análise integral das aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive FUNDEB, e nas ações e serviços públicos de saúde, do exercício de 2007, bem como a análise dos controles internos da saúde e da educação.

Diante das irregularidades apontadas, às fls. 17 e 18, o responsável foi regularmente citado, fls. 655, no entanto, não apresentou defesa, embora chamado ao processo, onde examinou e retirou cópias dos autos, conforme certidão de fl. 659.

Ato contínuo, os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas, que se manifestou, preliminarmente, em 7/5/13, às fls. 663 e 664.

Após, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, em apartada síntese.

#### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

##### **2.1 Preliminar**

Em manifestação preliminar, o Órgão ministerial, às fls. 663 e 664, requereu a decretação da revelia do responsável, com arrimo no art. 79 da LC nº 102/08; e a posterior remessa dos autos ao órgão ministerial para emissão de parecer conclusivo por escrito, nos termos do art. 61, IX, “g”, do RITCMG.

Insta esclarecer que a citação do responsável, por via postal, foi devidamente efetivada, com fulcro no art. 78, III, da LC nº 102/08 c/c art. 166, I, § 1º, II, e § 2º, do RITCMG, cujas normas regimentais determinam que as citações deste Tribunal sejam feitas por via postal.

Igualmente, o aviso de recebimento juntado à fl. 655, em 12/8/09, assinado por terceiro, encontra-se em consonância com a previsão regimental, que não exige que o aviso de recebimento seja recebido pelo responsável, ao contrário, prevê, expressamente, que seja entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem recebeu, *in verbis*:

Lei Orgânica:

Art. 78. A citação e a intimação, observado o disposto no Regimento Interno, serão feitas:

[...]

III - **por via postal** ou telegráfica; (g.n.)

Regimento Interno:

Art. 166. [...]

[...]

§ 1º A citação e a intimação serão feitas:

[...]

II - **por via postal** ou telegráfica;

§ 2º As citações serão realizadas por via postal e comprovadas mediante juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem o recebeu. (g.n.).

Ressalta-se que após a citação do responsável, o mesmo compareceu aos autos e retirou cópias, através de patrono regularmente constituído, em 10/8/09 (fls. 653 e 654), em 26/8/09 (fl. 656) e em **1/8/13** (fl. 670), tomando ciência das imputações que lhe foram feitas e deixou transcorrer *in albis* o prazo de defesa, conforme relatado pelo próprio *Parquet*, à fl. 663.

Desta forma, tendo em vista que a citação prevista no Regimento Interno deste Tribunal não veda o recebimento por terceiro no endereço do destinatário, a citação do responsável foi devidamente realizada, com base nas normas que regem à matéria.

Superada esta questão, passo à análise do requerimento do Ministério Público de Contas para que seja realizada a decretação da revelia do responsável.

De fato a não manifestação pelo responsável, conforme certidão de fl. 659, deixando transcorrer *in albis* o prazo de defesa, é motivo determinante para a decretação de sua revelia, com fulcro no art. 79 da LC nº 102/08, *in verbis*:

Art. 79. O responsável que não atender à citação determinada pelo Relator ou pelo

Tribunal será considerado revel, para todos os efeitos previstos na legislação processual civil.

Assim, um dos efeitos da revelia, nos termos do art. 330, III, do CPC c/c art. 379 do RITCMG, é a possibilidade de julgamento antecipado da lide, *in verbis*:

Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença:

[...]

II – quando ocorrer a revelia (art. 319).

Portanto, nos processos judiciais, em caso de revelia à luz da lei processual civil, não é necessário que o juiz profira despacho saneador decretando a revelia. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, senão vejamos:

Não estabelece a lei processual civil a obrigatoriedade de que o magistrado profira despacho saneador, proclamando a revelia, podendo ele decretá-la no próprio ato sentencial, sem que isso configure nulidade do “*decisum*”.

Verificada a ausência de contestação, tem-se como caracterizada a revelia do réu, hipótese em que, está autorizado o magistrado, à luz do artigo 330, inciso II, do CPC, a proceder ao julgamento da lide, máxime quando aliado à presunção de veracidade da matéria fática, comprova documentalmente o autor constitutivo do seu direito<sup>53</sup>. [...] (g.n.)

Nos processos em trâmite neste Tribunal de Contas, nos termos do art. 152, parágrafo único c/c o art. 153 do Regimento Interno, esgotado o prazo para a apresentação de defesa, sem que haja manifestação do responsável, este será considerado revel, e os autos serão remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer escrito e, em seguida, conclusos ao Relator para fins de elaboração de voto e inclusão do processo em pauta de julgamento, *in verbis*:

Art. 152. [...]

Parágrafo único. Não havendo manifestação, no prazo fixado, o responsável será considerado revel, seguindo o processo a tramitação prevista no art. 153 deste Regimento.

Art. 153. Após a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito, nos casos especificados no inciso IX do art. 61 deste Regimento, e, em seguida, conclusos ao Relator, que elaborará relatório, enviando o processo à unidade competente para inclusão em pauta. (g.n.).

Portanto, não há exigência legal ou regimental de que a revelia seja proclamada em ato processual específico, para produção dos seus efeitos legais, e assim sendo o encaminhamento do processo ao Ministério Público de Contas, findo o prazo para a apresentação de defesa, sem manifestação do responsável, se deu em observância às normas aplicáveis à espécie, motivo pelo qual indefiro o pedido de decretação da revelia do responsável.

Diante disso, estando os presentes autos devidamente instruídos, em conformidade com a Lei Orgânica e o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, e uma vez que, submetido os autos para manifestação conclusiva de mérito, o Ministério Público de Contas apresentou apenas

<sup>53</sup> BRASIL. TJMG. Apelação Cível. Processo nº 2.0000.00.393241-6/000. Relator Desembargador Vieira de Brito. Julgamento: 24/9/03. Publicação da súmula: 4/10/03.

preliminares, entendo não ser cabível o retorno dos autos ao Órgão ministerial, conforme requerido.

Entretanto, caso queira, poderá manifestar-se verbalmente na sessão do colegiado, conforme preceito contido no inciso II do art. 32 da Lei Orgânica. Inclusive, este tem sido as decisões dos Colegiados desta Corte de Contas, conforme se vê a seguir:

1) Em preliminar, deixa-se de acolher a manifestação ministerial quanto à necessidade de nova citação de forma pessoal ou por edital; e, não há que se falar, ainda, em nomeação de curador, já que considerada perfeita a citação na forma realizada. 2) **Em preliminar, indefere-se o requerimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para que lhe sejam devolvidos os autos para manifestação conclusiva, por entender que, por ocasião do envio do processo ao Órgão Ministerial, foi-lhe facultado examinar a denúncia conclusivamente.** [...] (Representação nº 837433. 1ª Câmara. Sessão de 7/10/14). (g.n.).

[...] Deixo de acolher, assim, a manifestação ministerial quanto à necessidade de nova citação e indefiro o requerimento do *Parquet* de Contas para que lhe sejam devolvidos os autos para manifestação conclusiva, por entender que por ocasião do envio do processo ao Órgão Ministerial, foi-lhe facultado examinar a denúncia conclusivamente. Ressalte-se que, naquela oportunidade, o processo encontrava-se maduro e devidamente instruído. (Inspeção Ordinária nº 790084. 2ª Câmara. Sessão de 23/5/13). (g.n.).

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acolhe a preliminar.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

## 2.2 Mérito

Cumpra ressaltar que os presentes autos não se enquadram nas hipóteses de prescrição da pretensão punitiva descritas na Lei Complementar Estadual nº 102/08, com a redação da LC nº 133/14, isso porque os fatos apurados referem-se ao **exercício de 2007** – relatório de inspeção às fls. 2 a 18, enquanto a Portaria nº 885 da Diretoria de Auditoria Externa, que determinou a realização da inspeção, data de 26/11/08 (fl. 1), **portanto, antes do implemento de 5 (cinco) anos dos fatos**. Não houve, ainda, o transcurso de **8 (oito) anos contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a decisão de mérito recorrível** e tão pouco o processo restou paralisado em um setor por prazo superior a cinco anos.

Destaca-se, conforme estabelecido no art. 1º, parágrafo único da Decisão Normativa nº 02/09, alterada pela Decisão Normativa nº 01/10, que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas.

A propósito, verifica-se que tais índices constituíram objeto de análise dos autos da Prestação de Contas nº 749274, cujo parecer prévio foi emitido em sessão da Primeira Câmara, em 11/12/12. **Por essa razão, não serão examinados, nos presentes autos, os apontamentos pertinentes à apuração do percentual mínimo constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento de ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.**

Por fim, informa-se que a análise do controle interno se restringiu às Secretarias Municipais da Educação e da Saúde.

### **2.2.1 Remuneração dos Profissionais do Magistério**

A unidade técnica informou, à fl. 11, que o município aplicou **R\$1.393.868,72** na remuneração dos profissionais do magistério, o que representou **75,57%** da receita do FUNDEB, que foi de **R\$1.844.583,82**, cumprindo, portanto, o disposto no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 c/c art. 11, *caput*, da INTCEMG nº 6/07, vigente à época.

### **2.2.2 Conselho do FUNDEB**

#### Composição

A unidade técnica apontou, à fl. 11, que o referido conselho foi composto por 9 membros, mas não atendeu ao disposto no art. 24, IV, a, da Lei nº 11.494/07.

É de se observar que a Lei Municipal nº 1.291, de 4/7/07, e Portarias nºs 83/07 e 134/07 (fls. 409 a 412), previu na composição do respectivo conselho a composição de nove membros, no entanto, foi nomeado apenas um representante do Poder Executivo, quando a norma federal estabelece dois integrantes, tendo mantido, contudo, a representatividade das demais entidades e grupos (Secretaria da Educação, professores, diretores, alunos, pais, servidores técnico-administrativo e Conselho Tutelar).

Ressalte-se que a Lei nº 11.494/07 é norma geral que disciplina o assunto, em virtude do disposto no art. 60, III, d, do ADCT. Assim, entende-se como irregular a composição do respectivo conselho, em dissonância com o normativo legal, devendo o Executivo nomear, se ainda não o fez, todos os membros do conselho de acordo com o comando da norma geral, respeitando a representatividade de cada categoria, o que deverá ser verificado em futura inspeção *in loco*.

#### Atuação

A unidade técnica, à fl. 12, apontou que o conselho não supervisionou o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, não cumpriu o acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, não atendendo ao disposto no *caput* e §9º do art. 24 da Lei nº 11.494/07.

Há que se destacar que ao Conselho do FUNDEB cabe o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, tendo-lhe sido reconhecidas atribuições relevantes para a adequada aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica. Acrescente-se, nesse sentido, sua ampla representatividade, tendo em vista a diversidade de segmentos de seus integrantes e sua atuação com autonomia, conforme assegurado em lei, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local.

Pelo exposto, considera-se sanado o apontamento, mesmo porque, a pretensa infração à norma legal não é passível de multa ao gestor municipal, diante do estabelecido no art. 24, §7º, da Lei nº 11.494/07, que prevê a autonomia, a ausência de vinculação e de subordinação do Conselho em relação ao Executivo, *in verbis*:

Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros. (Grifos nossos).

### Constituição

A unidade técnica, à fl. 12, apontou que o conselho não foi constituído no prazo de 60 dias contados da vigência do Fundo, não atendendo ao art. 34 da Lei nº 11.494/07, uma vez que foi instituído em 4/7/07, conforme Lei Municipal nº 1.291/07.

Em que pese a intempestividade da constituição do conselho, verificou-se o cumprimento do dispositivo legal, cujo intuito maior é a sua efetiva instituição para acompanhar e fiscalizar a gestão e aplicação dos recursos a ele conferidos, o que foi realizado pelo município, mesmo que em data posterior, conforme comprovado nos autos.

#### **2.2.3 Documentos de Despesas**

A unidade técnica apontou, às fls. 6, 8, 9 e 15, que os documentos comprobatórios das despesas realizadas com o ensino, inclusive FUNDEB, e com a saúde não se encontravam organizados, conforme INTCEMG nºs 6/07 e 11/03, vigentes à época, *in verbis*:

##### INTCEMG nº 6/07

Art. 15 - Para efeito de fiscalização pelo Tribunal de Contas, os Municípios devem proceder ao agrupamento em separado, mês a mês, das notas de empenho referentes às despesas do FUNDEB e às demais despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, extraindo-se demonstrativos devidamente rubricados e datados (discriminando número da nota de empenho, favorecido, data de pagamento, valor e respectivo somatório), que ficarão anexados aos documentos para conferência, sendo:

- a) notas de empenho e correspondentes folhas de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício de suas atividades na rede pública, bem como dos encargos incidentes, pagos com recursos do FUNDEB;
- b) notas de empenho e respectivos comprovantes legais das demais despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, realizadas com recursos do FUNDEB;
- c) notas de empenho e respectivos comprovantes legais das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as quais comporão o percentual de 25% estatuído pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988.

##### INTCEMG nº 11/03

##### Dos Municípios

Art. 7.º - Para fins de fiscalização pelo Tribunal de Contas, os Municípios deverão proceder ao agrupamento em separado, mês a mês, das notas de empenho referentes às despesas com as ações e serviços públicos de saúde, extraindo-se os respectivos somatórios devidamente rubricados e datados, que ficarão anexados aos seguintes documentos:

I – notas de empenho e respectivos comprovantes das despesas relativas às ações e serviços públicos de saúde, que comporão o percentual mínimo exigido constitucionalmente; e

II – notas de empenho e respectivos comprovantes das demais despesas com saúde.

Parágrafo único – Nas notas de empenho e controle da execução orçamentária e financeira, a despesa deverá ser identificada por fonte de aplicação, com evidência da conta bancária utilizada para o seu pagamento.

Assim, a administração pública deve providenciar o pleno atendimento dos procedimentos estabelecidos nos dispositivos legais que atualmente regulamentam a matéria, se ainda não o fez, evitando-se a reincidência nas falhas apontadas, o que poderá ser verificado em futuras inspeções.

#### 2.2.4 Recursos Vinculados aos Órgãos Municipais da Educação e da Saúde

A unidade técnica apontou, às fls. 7 e 8, ausência de abertura de conta corrente específica para o ensino visando o repasse dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 69, §5º, da Lei nº 9.394/96 c/c art. 17 da Lei nº 11.494/07. Da mesma forma, apontou, à fl. 16, ausência de abertura de conta corrente específica para a saúde, nos termos do art. 5º, §§ 1º e 4º, da INTCEMG nº 11/03.

Quanto à educação, diversamente do apontado pelo órgão técnico, entende-se que o dever do gestor, nos termos da lei, é demonstrar, mediante registros contábeis específicos, em conta contábil para esse fim, a aplicação dos recursos com educação, interpretação que se harmoniza às disposições da Lei nº 9.394/96 e da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, senão vejamos, *in verbis*:

Lei 9.394/96:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

[...]

§5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos[...] (Grifamos).

LC nº 101/00:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, **a escrituração das contas públicas** observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (Grifamos).

Os deveres impostos pela LDB e LRF, com relação à contabilização de gastos com educação, são cumpridos com a abertura de conta contábil exclusivamente destinada a registro da movimentação financeira dos recursos empregados na educação. A individualização da contabilização dos recursos vinculados consiste de prática contábil que facilita o controle dos gastos e apuração do cumprimento de índice constitucional de realização de despesas mínimas com educação.

Todavia, não está expresso, nem implícito, na legislação supracitada a obrigação **de abertura de conta bancária específica** para movimentação dos recursos repassados ao órgão municipal responsável pela educação – muito embora, reconheço tratar-se de providência positiva, que pode facilitar a identificação e apuração de tais despesas pelos órgãos oficiais de controle e pelos conselhos municipais e sociais de fiscalização.

A Instrução Normativa TC nº 06/07, vigente à época, que continha normas a serem seguidas pelo Estado e pelos Municípios para cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, ao exigir a abertura de conta bancária específica para os fins aqui examinados, extrapola o poder regulamentador conferido ao Tribunal, uma vez que impõe obrigação não prevista em lei.

Não há dúvidas de que a existência de conta bancária específica para movimentação dos recursos vinculados à educação constitui-se em facilitador para o exercício do controle sobre os recursos destinados à gestão do órgão municipal responsável por tais despesas, bem como instrumento de transparência da gestão desses recursos, sendo recomendável a sua abertura.

**Assim, considerando que a obrigação não está respaldada em lei, e ainda que tal fato não impediu a apuração do índice aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, afasta-se a irregularidade analisada.**

Por outro lado, a Lei nº 11.494/07, que instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, determina, *in verbis*:

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 17. **Os recursos dos Fundos**, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, **serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas** dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e **mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei**. (Grifos nossos).

No que tange à saúde, verifica-se que a Lei nº 8.080, de 19/9/90, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, estabelece, *in verbis*:

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. (Grifos nossos).

A INTCEMG nº 11/03, vigente à época, continha as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e determinava, *in verbis*:

Art. 1.º - O Estado e os Municípios, até que sejam definidos outros percentuais pela lei complementar de que trata o § 3.º do art. 198 da Constituição Federal, aplicarão anualmente no mínimo 12% (doze por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente, das bases de cálculo para apuração dos gastos em ações e serviços públicos de saúde, estabelecidas pelos incisos II e III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (ADCT).

[...]

Art. 5.º - Os recursos do orçamento fiscal do Estado e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados e contabilizados por meio de Fundo de Saúde, que será contemplado na Lei Orçamentária Anual com programas exclusivamente a ele vinculados, observando-se o estabelecido nos planos estadual e municipais de saúde.

§1.º - Os recursos geridos pelos fundos de saúde deverão ser identificados mediante contas bancárias específicas, sendo que:

[...]

§3.º - As demonstrações contábeis dos fundos de saúde deverão ser escrituradas com clareza, de modo a evidenciar os valores das disponibilidades financeiras, os restos ou obrigações a pagar e todas as demais contas do ativo e passivo financeiros.

§ 4.º - O disposto neste artigo se torna obrigatório a partir do exercício fiscal de 2005. (Grifos nossos).

Assim, entende-se irregular a ausência da conta bancária específica para a saúde, em desacordo com os dispositivos legais citados, aplicando-se multa ao responsável, no valor de R\$1.000,00, com fulcro no art. 85, II, da LC nº 102/08, devendo a atual gestão municipal verificar a regularização do apontamento, se ainda não o fez, evitando-se reincidências, sem prejuízo de verificação em futura inspeção *in loco*.

### **2.2.5 Controle Interno**

A unidade técnica informou, às fls. 6, 13 e 15, que no município existia o controle de almoxarifado nos setores da educação e da saúde, com o registro da movimentação de entrada e saída de materiais de consumo e dos medicamentos, conforme o disposto no art. 5º, incisos III e IV, da INTCEMG nº 8/03, alterada pela INTCEMG nº 6/04. Constatou ainda que o controle da frota de veículos dos respectivos setores era satisfatório com registro da quilometragem, consumo de combustíveis e despesas com reparos realizados.

### **III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, com fulcro no art. 48, III, c, da Lei Orgânica do Tribunal, entendo pela **irregularidade** da ausência de conta específica para a saúde, aplicando-se ao Sr. **Waldiney Gonçalves dos Santos**, Prefeito Municipal de Rio Acima e ordenador de despesas, no exercício de 2007, multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais), conforme art. 85, II, da LC nº 102/08, nos termos constantes da fundamentação.

Entendo, ainda, pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:**

Acolho a proposta do relator, no sentido de considerar irregular a ausência de conta específica para o repasse dos recursos destinados à aplicação em ações e serviços de saúde, passível de sanção. Contudo, divirjo do montante proposto e manifesto-me pela aplicação de multa no valor de R\$1.500,00.

Registro, ainda, que, na esteira do meu voto apresentado quando da apreciação da Inspeção Ordinária n.º 740.877, e da divergência por mim suscitada nos Processos n.º 754.120 e 763.690, entendo que o feito não consubstancia processo de contas em sentido material, razão pela qual o art. 48 da Lei Complementar n.º 102/2008 não é aplicável à hipótese.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

Acompanho a divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Esta Presidência também acompanha a divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, POR UNANIMIDADE.

ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, preliminarmente, em indeferir o requerimento do Ministério Público de Contas e, no mérito, em julgar irregular a ausência de conta específica para o repasse dos recursos destinados à aplicação em ações e serviços de saúde, aplicando-se ao Sr. *Waldiney Gonçalves dos Santos*, Prefeito Municipal de Rio Acima e ordenador de despesas, no exercício de 2007, multa no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), conforme art. 85, II, da LC nº 102/08, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor desta decisão. Determinam o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito. Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos. Aprovado o voto do Conselheiro José Alves Viana, por unanimidade. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de agosto de 2016.

**WANDERLEY ÁVILA**

Presidente

**LICURGO MOURÃO**

Relator

**JOSÉ ALVES VIANA**

Prolator do voto vencedor

## PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL N.º 835524

**Procedência:** Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo  
**Exercício:** 2009  
**Responsáveis:** Gilberto Benício Costa, período de 1/1/09 a 31/5/09; Antônio Gonçalves Ferreira, período de 1/6/09 a 31/12/09  
**Procurador:** Joaquim Lister Gonçalves - OAB/MG 110.203  
**MPTC:** Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. PERCENTUAL DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR AO LIMITE LEGAL PERMITIDO. COMPARATIVO DAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS NÃO PREENCHIDO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A Lei n.º 9.717, de 27/11/98, que dispõe sobre as regras gerais para os regimes próprios de previdência social, em seu art. 6º, VIII, estabelece limites para a despesa realizada com a taxa de administração, que foi fixado em até 2%, conforme o art. 15 da Portaria MPS n.º 402, 10/12/08, publicada no Diário Oficial da União, em 12/12/08. E, nos termos do parágrafo único do art. 13 da mesma portaria, os recursos previdenciários serão utilizados apenas para o pagamento de benefícios previdenciários e para a taxa de administração do respectivo regime.
2. Toda vez que a unidade gestora do RPPS excede os recursos oriundos da taxa de administração com a realização de despesas administrativas, está consumindo recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios.
3. A avaliação atuarial periódica de um plano de benefícios de regime próprio de previdência social, além de ser uma exigência legal prevista na Lei n.º 9.717/98 e Portaria MPS n.º 403/08, é essencial para a organização e revisão dos planos de custeio e de benefícios, no sentido de manter ou atingir o equilíbrio financeiro e atuarial. Desse modo, o plano de custeio deve ser analisado de forma a atestar a viabilidade de sua manutenção e, caso esteja em desequilíbrio, propor e discutir um ou mais planos de custeio, de forma a promover o equilíbrio de longo prazo, sem desequilibrar as contas nos curto e médio prazos.

### Segunda Câmara

24ª Sessão Ordinária – 24/08/2017

### I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo, autarquia criada pela Lei Municipal nº 36, de 30/6/03, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Gilberto Benício Costa, no período de 1/1/09 a 31/5/09, e do Sr. Antônio Gonçalves Ferreira, no período de 1/6/09 a 31/12/09.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, às fls. 120 a 134, irregularidades sintetizadas à fl. 128, quanto à extrapolação do limite máximo permitido para a despesa

administrativa; ao não preenchimento do Anexo XIII - Comparativo das Avaliações Atuariais; diferenças de valores com relação à provisão matemática lançados no Anexo XIII e no Balanço Patrimonial; não preenchimento do rol dos responsáveis, conforme determinam os incisos I e II do art. 9º da INTCEMG nº 09/08.

O Sr. **Gilberto Benício Costa** foi regularmente citado, em 8/4/13, conforme o AR juntado aos autos à fl. 154. O Sr. **Antônio Gonçalves Ferreira** foi regularmente citado em 9/4/13, conforme o AR à fl. 155. Entretanto, ambos não apresentaram defesa, conforme certidão à fl. 160.

À fl. 135, foi determinada a juntada de documento protocolizado nesta Corte de Contas sob nº 84244-4, em 14/12/12, subscrito pelo Sr. **Alex Albert Rodrigues**, Coordenador Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos do Ministério da Previdência Social, referente à cópia do despacho decisório proferido nos autos do processo administrativo pertinente à auditoria realizada no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo, abrangendo o período de dezembro de 2009 a junho de 2012.

De acordo ainda com o estudo da unidade técnica, às fls. 120 a 134 e fls. 148 a 150, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64), fl. 121;
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$243.800,00 e empenhadas despesas no montante de R\$75.117,33, fl. 121;
- as disponibilidades financeiras foram depositadas em instituições financeiras oficiais, atendendo o art. 43 da Lei Complementar nº 101/00 e o § 3º do art. 164 da CR/88, fl. 122;
- o valor do recolhimento informado pelo Executivo confere com o valor recebido informado pelo RPPS (R\$241.606,07), fl. 125;
- foram apresentados o relatório de controle interno e o parecer do conselho fiscal da autarquia.

Em parecer datado de 3/2/14, da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, às fls. 161 a 165, o Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade das contas, pela aplicação de sanções cabíveis e, ainda, pela realização de inspeção *in loco*.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise da prestação de contas administração indireta municipal através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

### **2.1 Despesas Administrativas x Taxa de Administração**

A unidade técnica apontou, às fls. 125 e 126, que o percentual da taxa de administração atingido no exercício, de 3,62%, não atendeu ao disposto no art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 9.717/98 c/c o art. 15 da Portaria MPS nº 402/08, uma vez que o limite legal é de 2%.

Os responsáveis não se manifestaram, conforme certidão à fl. 160.

A Lei nº 9.717, de 27/11/98, que dispõe sobre as regras gerais para os regimes próprios de previdência social, em seu art. 6º, VIII, estabelece limites para a despesa realizada com a taxa de administração, que foi fixado em até 2%, conforme o art. 15 da Portaria MPS nº 402, 10/12/08, publicada no Diário Oficial da União, em 12/12/08. E, nos termos do parágrafo único do art. 13 da mesma portaria, os recursos previdenciários serão utilizados apenas para o pagamento de benefícios previdenciários e para a taxa de administração do respectivo regime.

Destaca-se que toda vez que a unidade gestora do RPPS excede os recursos oriundos da taxa de administração com a realização de despesas administrativas, está consumindo recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios.

De fato, constata-se que o instituto realizou despesas administrativas no valor de **R\$39.558,02**, que representa o percentual de **3,62%** da base de cálculo (**R\$1.094.010,69**), excedendo o limite em **1,62%**, que equivale a um gasto a maior no valor de **R\$17.677,81**, correspondente a **80,71%** do máximo permitido de **R\$21.880,21**.

Desta forma, anuindo com a unidade técnica, ratifica-se a irregularidade, aplicando-se multa aos responsáveis, no valor total de R\$3.000,00, com fulcro no art. 85, II, da LC nº 102/08, sem prejuízo da recomendação ao atual gestor do instituto que tome as providências necessárias, se ainda não o fez, para que o Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo reduza suas despesas de administração, com o objetivo de não se comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial da entidade.

## **2.2 Comparativo das Avaliações Atuariais**

Apontou a unidade técnica, à fl. 127, que o Comparativo das Avaliações Atuariais – Anexo XIII, às fls. 24 e 25, não foi preenchido.

É importante ressaltar que a avaliação atuarial periódica de um plano de benefícios de regime próprio de previdência social, além de ser uma exigência legal prevista na Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 403/08, é essencial para a organização e revisão dos planos de custeio e de benefícios, no sentido de manter ou atingir o equilíbrio financeiro e atuarial.

O plano de custeio deverá ser analisado de forma a atestar a viabilidade de sua manutenção e, caso esteja em desequilíbrio, propor e discutir um ou mais planos de custeio, de forma a promover o equilíbrio de longo prazo, sem desequilibrar as contas nos curto e médio prazos.

O Anexo XIII traz informações importantes sobre a entidade nos últimos quatro anos, no que concerne ao quantitativo dos segurados vinculados ao RPPS, as alíquotas de contribuição dos segurados e do ente público, as alíquotas de equilíbrio apuradas no cálculo atuarial, as provisões matemáticas previdenciárias, as reservas técnicas, o resultado atuarial e a estimativa de compensação previdenciária.

Ratifica-se a irregularidade aplicando-se multa aos responsáveis, no valor total de R\$1.000,00, com fulcro no art. 85, II, da LC nº 102/08, sem prejuízo da recomendação ao atual dirigente da entidade, quanto ao cumprimento dos dispositivos legais pertinentes e às instruções normativas desta Casa, bem como dê total transparência dos demonstrativos contábeis de forma a evidenciar a real posição patrimonial e financeira do RPPS, preenchendo os anexos e demonstrativos contábeis.

## **2.3 Rol dos Responsáveis**

A unidade técnica, à fl. 121, apontou que o rol dos responsáveis pelo RPPS, fls. 2 e 3, não foi devidamente preenchido conforme determinam os incisos I e II do art. 9º da INTCEMG nº 9/2008, *in verbis*:

Art. 9º - **Serão arrolados, nos processos de prestação de contas anual**, os gestores, os ordenadores de despesas, os responsáveis pela contabilidade, pelo controle interno e pela avaliação atuarial.

Parágrafo único - **Constarão no rol de responsáveis:**

I - nome completo e por extenso, **número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) e número da carteira de identidade;**

II - identificação da natureza do cargo ou função e período de responsabilidade;

III - endereço residencial completo;

IV - endereço eletrônico se houver;

V - número de inscrição no Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais - CRC/MG, no caso de responsável pela contabilidade;

VI - número de inscrição do atuário no Membro do Instituto Brasileiro de Atuária - MIBA, no caso de responsável pela avaliação atuarial. (Grifos nossos).

Uma vez que nos autos não há comprovação de dano causado por esse apontamento, deixa-se de penalizar os responsáveis. Contudo, recomenda-se aos atuais gestores, ao serviço de contabilidade e ao controle interno do RPPS o cumprimento das normas constantes da INTCEMG nº 09/08, de modo a dar transparência das informações solicitadas, com o objetivo de se evitar reincidências.

#### **2.4 Auditoria Realizada pelo Ministério da Previdência Social**

Conforme informado pela unidade técnica, quando da análise técnica relativa às contribuições previdenciárias, fls. 22, 23, 125, 131 a 133 e 148, não foram identificadas divergências nos demonstrativos do RPPS confrontados com os do Poder Executivo – Anexos IX e XVIII.

No entanto, com referência ao documento protocolizado sob nº 0084244-4, juntado aos autos às fls. 137 a 146, alusivo à auditoria no RPPS do município realizada pelo Ministério da Previdência Social, abrangendo o período de dezembro de 2009 a junho de 2012, foram apuradas diferenças de contribuições no montante de R\$207.058,58, relativamente aos exercícios de 2009 a 2012. Desse total, foi averiguado pelo MPS que a prefeitura deve ao instituto o valor de R\$51.466,21, relativo à diferença de contribuições do mês de dezembro e 13º do exercício de 2009.

Diante do exposto, uma vez que nos autos não há como comprovar a existência de dano relativo ao apontamento do MPS, com o intuito de se evitar inconsistências nas informações contábeis, recomenda-se à entidade que procure verificar junto ao Poder Executivo a origem da divergência apontada, se ainda não o fez, devendo promover os ajustes necessários nos respectivos demonstrativos contábeis, se for o caso, em observância ao que dispõem os artigos 83, 85 e 89, da Lei 4.320/64 e ao princípio contábil da evidenciação.

### **III – CONCLUSÃO**

Por tudo que dos autos consta, com fulcro no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 102/08, entendo pela **irregularidade das contas** do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo, relativas ao exercício de 2009, prestadas pelos Srs. **Gilberto Benício Costa**, no período de 1/1/09 a 31/5/09, e **Antônio Gonçalves Ferreira**, no período de 1/6/09 a 31/12/09, conforme consta da fundamentação. E, nos termos do art. 85, inciso II, da LC nº 102/08, pela aplicação de multa aos responsáveis no total de R\$4.000,00 (quatro mil reais), sendo R\$2.000,00, para o Sr. **Gilberto Benício Costa**, e R\$2.000,00, para o Sr. **Antônio Gonçalves Ferreira**, pelas irregularidades relativas a despesas administrativas

acima do limite legal permitido e não preenchimento do Anexo XIII – Comparativo das Avaliações Atuariais.

Entendo, ainda, pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: I) julgar irregulares as contas do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Cantagalo, relativas ao exercício de 2009, prestadas pelos Srs. **Gilberto Benício Costa**, no período de 1/1/09 a 31/5/09, e **Antônio Gonçalves Ferreira**, no período de 1/6/09 a 31/12/09, com fulcro no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n.º 102/08, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor desta decisão; II) aplicar multa aos responsáveis no total de R\$4.000,00 (quatro mil reais), sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para o Sr. **Gilberto Benício Costa** e R\$2.000,00 (dois mil reais) para o Sr. **Antônio Gonçalves Ferreira**, nos termos do art. 85, inciso II, da LC n.º 102/08, em face das despesas administrativas acima do limite legal permitido e do não preenchimento do Anexo XIII – Comparativo das Avaliações Atuariais; III) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito; IV) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento dos dispositivos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2017.

**WANDERLEY ÁVILA**

Presidente

**LICURGO MOURÃO**

Relator

## PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO N.º 841353

**Processo n:** 841353

**Natureza:** Prestação de Contas de Exercício

**Exercício/Referência:** 2010

**Órgão/Entidade:** Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - FUNEMP

**Responsável(is):** Rodrigo Cançado Anaya Rojas (Presidente do Grupo Coordenador do FUNEMP à época)

**Procurador (es):** não há

**Representante do Ministério Público:** Maria Cecília Borges

**Relator:** Auditor Gilberto Diniz

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO – REGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Julgam-se regulares as contas, com fulcro no art. 48, inciso I, da Lei Complementar n.º 102/2008 c/c art. 250, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, determinando-se o arquivamento dos autos com recomendação ao atual gestor.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 13/12/2012

Procuradora presente à Sessão: Maria Cecília Borges

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

#### PROPOSTA DE VOTO

**PROCESSO N.º:** 841.353

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO

**PROCEDÊNCIA:** FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – FUNEMP

**EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010**

#### I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Presidente do Grupo Coordenador do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP, **Dr. Rodrigo Cançado Anaya Rojas**, relativa ao exercício financeiro de 2010.

Na análise técnica de fls. 172 a 181, com base na documentação instrutória de fls. 5 a 170, não foram constatadas ocorrências que ensejassem a abertura de vista ao referido gestor.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 182, opinou pela regularidade das contas em análise.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP, vinculado à Unidade Orçamentária da Procuradoria-Geral de Justiça, de natureza e individuação contábeis e de duração indeterminada, foi criado pela Lei Complementar nº 67, de 22/1/2003, tendo como objetivo assegurar recursos obtidos mediante convênios, visando ao aperfeiçoamento das atividades institucionais do Ministério Público, consignadas no art. 129 da Constituição da República, especialmente o reaparelhamento e a modernização da Instituição para o combate ao crime organizado, a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

De acordo com a Resolução nº 64, de 16/9/2004, regulamentadora do Fundo, a direção deste é atribuída ao Grupo Coordenador, órgão colegiado, instituído pela referida Lei Complementar, composto por quatro representantes da administração superior, dois representantes dos serviços auxiliares do Ministério Público e um representante da sociedade civil, consistindo sua estrutura administrativa de, no mínimo, um Administrador Financeiro, um Auditor e um Contador.

Examinando os autos, verifico que a Unidade Técnica promoveu o exame da documentação que compõe a prestação de contas de exercício, apresentada sob as diretrizes da Instrução Normativa nº 15, de 2008.

O referido exame teve por escopo as gestões orçamentária, financeira e patrimonial, evidenciadas pelos registros contábeis consignados nas demonstrações financeiras do Fundo, bem como nas informações prestadas no Relatório de Auditoria Interna, não tendo sido apontadas irregularidades no estudo de fls. 172 a 181.

Nada obstante, cabe enfatizar que, conforme destacado no mencionado estudo, à fl. 179, e no citado Relatório, à fl. 163, a Auditoria Interna da Procuradoria-Geral de Justiça acompanhou os atos de gestão do FUNEMP e, em seus trabalhos, não constatou inadequações relevantes, exceto quanto à inexistência de segregação de funções nas operações de registros e controles, uma vez que todas as transações nos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, bem como as conciliações bancárias, são atribuídas a uma única pessoa, fragilizando o sistema de controle interno e aumentando o risco de procedimentos incorretos. Ressaltou a Auditoria que se trata de advertência reiterada, haja vista a sua inclusão nos relatórios de prestação de contas dos dois exercícios anteriores.

Em que pese tal apontamento, a Auditoria Interna informou, à fl. 164, que não foi constatado nenhum dano aos cofres do FUNEMP.

A **segregação de função** constitui valioso mecanismo para coibir a possibilidade de erros, falhas e desvios na execução das rotinas administrativas e contábeis, de tal sorte que nenhum funcionário detenha total poder e atribuição acerca das transações realizadas.

Trata-se de princípio que contribui, sobremaneira, para a transparência da gestão administrativa e para a prevenção de irregularidades.

Nesse passo, impõe-se recomendar ao atual Presidente do Grupo Coordenador do Fundo para que não se descure da estrita observância à norma relativa à segregação de funções, inscrita nas orientações gerais de Auditoria Pública em âmbito nacional e internacional, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade, que orientam para a instituição e funcionamento de adequado sistema de controle interno.

Impende registrar, por fim, que a análise promovida pela Unidade Técnica é de exame de natureza formal, limitando-se à documentação apresentada e exigida nos atos normativos desta Corte de Contas. Isso, por conseguinte, não impede a apreciação posterior dos atos relativos ao exercício financeiro em causa, mediante representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

### III – CONCLUSÃO

Em razão da análise técnica, que não identificou irregularidades, e acorde com o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, proponho, com fundamento nas disposições do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 250 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG), que sejam **julgadas regulares**, sob o aspecto formal, as contas anuais sob a responsabilidade do **Dr. Rodrigo Cançado Anaya Rojas**, ordenador de despesas e Presidente do Grupo Coordenador do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP, no exercício financeiro de 2010.

Recomendo ao atual Presidente do Grupo Coordenador do Fundo que não se descure da estrita observância à norma relativa à segregação de funções, inscrita nas orientações gerais de Auditoria Pública em âmbito nacional e internacional, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade, que orientam para a instituição e funcionamento de adequado sistema de controle interno.

Registro, por oportuno, que a manifestação deste Colegiado em sede de julgamento formal das contas não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Após o cumprimento dos procedimentos cabíveis à espécie, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 176 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG), o arquivamento dos autos se impõe.

É a proposta de voto que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n.º **841353**, referentes à Prestação de Contas do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais-FUNEMP, exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de **Rodrigo Cançado Anaya Rojas**, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, sob a presidência do

Conselheiro Eduardo Carone Costa, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, nos termos da proposta de voto do Relator, em razão da análise técnica que não identificou irregularidades, e acordes com o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, em julgar regulares, sob o aspecto formal, as contas anuais, com fulcro no inciso I do art. 48 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 250 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG). Recomendam ao atual Presidente do Grupo Coordenador do Fundo que não se descure da estrita observância à norma relativa à segregação de funções, inscrita nas orientações gerais de Auditoria Pública em âmbito nacional e internacional, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade, que orientam para a instituição e funcionamento de adequado sistema de controle interno. Registre-se que a manifestação deste Colegiado em sede de julgamento formal de contas não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas. Após o cumprimento dos procedimentos cabíveis à espécie, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 176 da Resolução TC 12, de 2008, determinam o arquivamento dos autos.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2012.

GILBERTO DINIZ

Relator

(Assinatura do Acórdão conforme o art. 204, § 3º,II, do Regimento Interno.)

Fui presente:

MARIA CECÍLIA BORGES

Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

## PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO N.º 842060

**Procedência:** Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais  
**Exercício:** 2010  
**Responsável:** Marco Antônio Rebelo Romanelli – Advogado Geral do Estado  
**MPTC:** Elke Andrade Soares de Moura  
**Relator:** Conselheiro Mauri Torres

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO. AFASTAMENTO DA PRESCRIÇÃO. MÉRITO. REGULARIDADE DAS CONTAS. QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL. ARQUIVAMENTO.

Julgam-se regulares as contas com fundamento no artigo 48, I, da Lei Orgânica e no artigo 250, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, quando não observadas ocorrências que comprometam a fidedignidade das informações, e quando atendidas as exigências constantes da IN-17/2008,

### Primeira Câmara

25ª Sessão Ordinária – 23/08/2016

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Marco Antônio Rebelo Romanelli – Advogado Geral do Estado.

A Unidade Técnica, no estudo inicial de fls. 338/348, relatou que não foram observadas inconsistências que comprometessem o mérito das contas prestadas e opinou pela regularidade, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou, fls. 351-v e 352, pelo reconhecimento da prescrição punitiva da pretensão punitiva dessa Corte de Contas pugnando-se pela extinção do processo sob análise, com resolução de mérito, no termos do art. 110-J da Lei Complementar n.º 102/2008, considerando a autuação do feito há mais de 05 (cinco) anos e até a presente data ter havido o transcurso de mais de 5 anos sem que tenha sido proferida decisão de mérito, e por não haver, de acordo com o exposto pela Unidade Técnica, indícios de dano ao erário.

É, em síntese, o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

#### 1. Preliminar de prescrição da pretensão punitiva

Em que pese o representante do Ministério Público junto ao Tribunal ter opinado pela prescrição inicial, entendo que essa hipótese de prescrição não se consubstanciou, uma vez que as contas sob exame são relativas ao exercício de 2010 e a causa interruptiva da prescrição ocorreu em 05/04/2011, data da autuação dos presentes autos. Assim, não houve o transcurso do prazo quinquenal entre a data da ocorrência dos fatos (2010) e a causa interruptiva da prescrição.

Ademais, a partir da análise do histórico da tramitação dos autos no SGAP – Sistema de Gestão de Administração de Processos desta Casa, verifico não ser aplicável ao presente feito a hipótese de prescrição delineada no parágrafo único do art. 118-A da Lei Complementar n.º 102/2008, pois não permaneceu paralisado em um setor por mais de cinco anos.

Finalmente, destaco que não transcorreram 8 anos entre a interrupção do prazo prescricional e a presente data, sem que fosse prolatada a decisão de mérito, não restando caracterizada a hipótese de prescrição prevista no inciso II do art. 118-A da LC 102/2008.

Por todo o exposto, deixo de acolher a prescrição da pretensão punitiva alegada pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Assim, passo à análise do mérito dos autos.

## **2. III - MÉRITO**

A AGE - Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais foi criada com a promulgação da Emenda à Constituição n.º 56, de 11 de julho de 2003, que unificou a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual. Subordinada ao Governador do Estado, a AGE representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar n.º 83, de 28 de janeiro de 2005, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Com a Reforma Administrativa de 2003, o Advogado-Geral do Estado passou a dar orientação normativa e supervisão técnica aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Estado. Assim proporcionou uma unificação dos posicionamentos jurídicos na defesa dos legítimos interesses do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o estudo da Unidade Técnica, às fls. 338/348-v, e com o Relatório do Órgão de Controle Interno, fls. 319/326-v, tendo como parâmetro as análises procedidas a partir das demandas contidas nos incisos I a V do art. 6º da IN 17/2008 do TCEMG, concluíram pela regularidade das contas do ano-exercício de 2010.

Compulsando os autos, verifico que a documentação que integra os presentes autos e as justificativas apresentadas pelo gestor permite concluir que não foram observadas ocorrências que comprometessem a fidedignidade das informações contidas nas Demonstrações Contábeis, conforme atestado pela Auditoria Setorial, Relatório de Controle Interno n.º 1080.1570.11, de fls. 319/324-v e anexos de fls. 325/326, bem como nas conclusões do estudo do Órgão Técnico, fls. 338/348-verso.

Em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que as constas prestadas pelo Sr. **Marco Antônio Rebelo Romanelli** – Advogado Geral do Estado à época, podem ser consideradas regulares, porquanto foram atendidas as exigências constantes da IN-17/2008.

Este exame não isenta o gestor e demais responsáveis, por delegação de competência, do julgamento por irregularidades que venham a ser apuradas em decorrência de outras ações realizadas pelo Tribunal de Contas, consoante os novos paradigmas de controle externo instituídos pela Lei Complementar 102/2008 e consolidados por meio da Resolução n.º 12/2008 (Regimento Interno).

## **III – VOTO**

Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, I, da Lei Orgânica e no artigo 250, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, julgo regulares as contas apresentadas pelo Sr. **Marco Antônio Rebelo Romanelli** – Advogado Geral do Estado, e responsável pela gestão

financeira, orçamentária, contábil e patrimonial à época a **Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais**, relativas ao exercício de 2010, dando quitação ao responsável nos termos do art. 251 regimental.

Ressalva-se que qualquer irregularidade que vier a ser apurada, seja por via de inspeção *in loco* ou auditoria, ou mesmo por denúncia, ensejará a reabertura do exame das contas.

Intime-se o interessado.

Cumpridas as exigências regimentais, arquivem-se os autos, nos termos do disposto no inciso I do artigo 176 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar regulares as contas apresentadas pelo Sr. **Marco Antônio Rebelo Romanelli** – Advogado Geral do Estado, e responsável pela gestão financeira, orçamentária, contábil e patrimonial à época a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício de 2010, com fundamento no artigo 48, I, da Lei Orgânica e no artigo 250, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, dando quitação ao responsável nos termos do art. 251 regimental. Ressalvam que qualquer irregularidade que vier a ser apurada, seja por via de inspeção *in loco* ou auditoria, ou mesmo por denúncia, ensejará a reabertura do exame das contas. Intime-se o interessado desta decisão. Cumpridas as exigências regimentais, arquivem-se os autos, nos termos do disposto no inciso I do artigo 176 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de agosto de 2016.

**CLÁUDIO COUTO TERRÃO**

Presidente

**MAURI TORRES**

Relator

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL N.º 887511**

**Entidade:** Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Jequeri  
**Exercício:** 2012  
**Responsável:** Alexandre de Sousa Melo  
**Procurador:** Christie Rodrigues da Silva - CRC/MG 73.794  
**MPTC:** Elke Andrade Soares de Moura  
**Relator:** Conselheiro Mauri Torres

### **EMENTA**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RECEBIDAS DECORRENTES DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA. DIVERGÊNCIA EM RELAÇÃO AO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA AFASTADA. INCONSISTÊNCIAS NO MONTANTE DA DÍVIDA ATIVA E NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSIDERADOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. À luz dos procedimentos contábeis e das normas estabelecidas na Lei federal 4.320/64, considera-se procedente o ajuste realizado visando conformar o montante de receita recebida decorrente de débitos previdenciários com aquele evidenciado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Instituto e das contas consolidadas do Município.
2. Inconsistências de informação quanto ao montante da Dívida Ativa registrada nos demonstrativos contábeis que compõem a prestação de contas de Instituto e em relação às contas consolidadas do Município, caracterizam falha no controle exercido pelo Instituto sobre os valores a receber decorrentes de renegociação de dívidas, que, juntamente com a pretensa redução de saldos de contas patrimoniais e a substituição do Balanço Patrimonial, sem a devida justificativa, contrariam procedimentos contábeis e normas estabelecidas na Lei federal 4.320/64, e comprometem a veracidade, a confiabilidade e a transparências da prestação de contas de 2012 do Instituto.

### **Primeira Câmara**

**10ª Sessão Ordinária – 25/04/2017**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos da prestação de contas do exercício de 2012 do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Jequeri, encaminhada a esta Casa por meio do sistema eletrônico de dados SIACE-PCA, em cumprimento à Instrução Normativa TC 14/11 e à Decisão Normativa n.º 07/2012.

O Órgão Técnico, segundo demonstrativos e relatório às fls. 06/96, apurou irregularidades nos demonstrativos contábeis integrantes das contas, razão pela qual foi determinada abertura de vista aos responsáveis, que se manifestaram às fls. 105/118 e 120/126.

Após análise das defesas e documentos, o Órgão Técnico considerou que foram sanados os apontamentos iniciais, manifestando-se pela regularidade das contas, segundo relatório às fls. 135/145.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela regularidade das contas, com arrimo no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 102/2008, segundo parecer às fls. 146/146v.

É o relatório, em síntese.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **3. II.1 – PRELIMINAR**

Embora tenham sido nominados dois responsáveis pelas contas do Instituto relativas ao exercício de 2012, concedida vista a ambos, e estes tenham apresentado defesas distintas de igual teor, na presente análise será considerado como responsável somente o Sr. **Alexandre de Sousa Melo**, dirigente e ordenador de despesas à época, uma vez que, apenas em 2013, o Sr. **Dario Gualberto Gomes** passou a exercer as funções de dirigente e de ordenador de despesas, motivo pelo qual o excludo da relação processual.

### **4. II.2 - MÉRITO**

Utilizando-se das informações disponibilizadas no SIACE-PCA, o Órgão Técnico analisou inicialmente as contas do citado exercício sob o aspecto orçamentário, financeiro e patrimonial, apontando, em relação ao escopo previamente definido, o seguinte:

**Contribuições Previdenciárias Recebidas Decorrentes de Renegociação da Dívida – Item VII, à fl. 89** – o montante de recebimento informado no Anexo IX, à fl. 29, no valor de R\$141.066,41, diverge daquele evidenciado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do RPPS, no valor de R\$153.468,96, importando a diferença em R\$12.402,55.

O Órgão Técnico apontou, ainda, que o saldo atual da dívida informado pelo RPPS no Anexo IX diverge em R\$55.999,70 em relação ao informado pelo Executivo no demonstrativo da Dívida Fundada Interna, às fls. 66/70.

O responsável, Sr. **Alexandre de Sousa Melo**, alega, às fls. 121/122, que houve erro de preenchimento do Anexo IX, e que o montante realmente arrecadado é aquele evidenciado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, no valor de R\$153.468,96, sendo R\$116.923,54 correspondentes ao principal, e R\$36.545,42, à atualização monetária.

O responsável salienta, ainda, que, após alteração nos recebimentos, o saldo da Dívida Ativa, em 31/12/2012, passou para R\$1.475.901,49, que as informações prestadas no SIACE/PCA/2012 do Instituto haviam sido ajustadas, e que, após retificados, o novo Anexo IX e os novos demonstrativos contábeis (Dívida Ativa e Balanço Patrimonial) estavam sendo anexados.

O Órgão Técnico, à fl. 136v, entendeu que os argumentos e demonstrativos encaminhados pelos responsáveis, documentos às fls. 138/140, assim como as alterações realizadas no SIACE/PCA/2012/JEQUERIPREV, sanam a irregularidade apontada inicialmente.

Quanto à diferença relativa ao saldo anterior da dívida apontada pelo Órgão Técnico, o responsável sustenta, às fls. 122/123, que o saldo de R\$998.713,67, informado pelo Instituto, é o contabilizado e o informado ao Executivo para a devida consolidação, e alega que pode ter havido equívoco no preenchimento.

O responsável alega, ainda, que não foi questionada divergência em relação ao saldo final da Dívida Ativa quando da abertura de vista na prestação de contas do Instituto relativa a 2011, processo n.º 873.654, cujo valor de R\$998.713,67 foi confirmado no relatório de controle interno integrante daquelas contas, no tópico de análise Ativo Realizável a Longo Prazo, cujo valor é aquele demonstrado no SIACE/PCA/2012/JEQUERIPREV.

O Órgão Técnico considerou procedentes os argumentos apresentados, pois:

- o valor contabilizado pelo Instituto no Balanço Patrimonial de 2011, no grupo do Ativo Realizável a Longo Prazo, como saldo final da Dívida Ativa, foi de R\$998.713,67, o que afasta a diferença apurada daquele saldo em relação ao de R\$1.055.770,33, informado pelo Executivo;
- o montante de R\$594.111,36, relativo ao Acordo de Parcelamento n.º 001/2012, encontra-se atualizado pelo INPC mais juros de 1% ao mês, segundo informação do controlador interno à fl. 46, enquanto o valor de R\$559.438,14 não foi atualizado pelo Executivo.

### **Análise**

À luz dos procedimentos contábeis e normas estabelecidas pela Lei federal n.º 4.320/64, acato o ajuste efetuado pelos responsáveis no Anexo IX visando conformar o montante recebido no exercício de contribuições por conta de renegociação de dívidas com aquele evidenciado nos Comparativos da Receita Orçada com a Arrecadada das contas consolidadas do Município e do Instituto, no valor de R\$153.468,96, e, portanto, afasto a divergência de R\$12.402,55, apontada inicialmente. Assim procedo, por entender que o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada evidencia os registros contábeis dos recebimentos realizados no decorrer do exercício, cujos valores são transcritos para o anexo visando atender orientações da Instrução Normativa desta Casa.

No entanto, a despeito do ajuste dos recebimentos efetuado no Anexo IX, entendo que permaneceram as divergências no saldo anterior da dívida e nas atualizações, e por conseguinte no saldo final, quando as informações do novo Anexo IX, apresentado pelo Instituto à fl. 129, são confrontadas com aquelas evidenciadas no demonstrativo da Dívida Funda Interna das contas consolidadas do Município, às fls. 68/70, a saber:

- saldo anterior a menor em R\$57.056,66 em relação ao informado pelo Executivo – por falta de embasamento técnico, afasto a pretensa regularidade conferida pelos responsáveis ao saldo inicial, no montante de R\$998.713,67, consubstanciada na alegação de que o saldo final da Dívida Ativa não fora contestado quando da abertura de vista da prestação de contas de 2011, e na consistência deste valor transportado para as contas de 2012. Assim procedo após verificar, por meio do SIACE/PCA, que o Instituto não registrou, no Anexo IX das contas de 2011, as movimentações ocorridas naquele exercício, nem a relativa à atualização, evidenciando, como saldo final, aquele transportado de 2010. A despeito disso, o Executivo evidenciou, no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna das contas consolidadas do Município de 2011, às fls. 147 a 149, atualizações e resgates, cujo saldo final apurado em 2011 foi devidamente transportado para 2012. Logo, mesmo que não tivesse sido apontada por esta Casa nas contas de 2011, a diferença já existia e deveria ter sido ajustada visando evidenciar um saldo final de mesmo valor em 2012;
- atualização a menor em relação ao informado pelo Executivo – considero irregular a diferença, pois caracteriza falta de conformação das informações entre o Instituto e o Executivo para aplicação dos critérios únicos definidos nos acordos de

parcelamento para atualização dos débitos previdenciários, cuja divergência elevou-se em razão da alegada falta de atualização pelo Executivo da dívida emitida no exercício.

Pelo exposto, à luz dos procedimentos contábeis e de normas estabelecidas pela Lei federal n.º 4.320/64, no meu entendimento, as razões de defesa apresentadas não foram suficientes para justificar a redução do saldo da Dívida Ativa do Instituto de R\$1.488.304,94 para R\$1.475.901,49, pretendida pelo responsável a partir da retificação realizada no novo Anexo IX e no novo Demonstrativo da Dívida Ativa, às fls. 114/115 e 129/130, nem tampouco suficientes para validar a substituição do Balanço Patrimonial do Instituto relativo ao exercício de 2012, pois:

- como saldos patrimoniais são transferidos de um exercício para outro, o ajuste deveria ter sido também realizado no Balanço Patrimonial da prestação de contas do exercício de 2013, o que não aconteceu, segundo cópia do Anexo IX e do Balanço Patrimonial, às fls. 147 a 149, integrantes dos autos de n.º 913.372, de minha relatoria, que aguarda julgamento, o que torna inconsistente o ajuste pretendido. Mesmo porque o Sr. Dario Gualberto Gomes, dirigente naquele exercício, tomou conhecimento da citada divergência na mesma época em que lhe foi concedida vista dos autos da prestação de contas de 2013, tanto que protocolou nesta Casa defesas dos dois exercícios numa mesma data, 20/06/2016, e, portanto, teve a oportunidade de realizar simultaneamente o ajuste das duas prestações de contas, o que não ocorreu;
- o ajuste do saldo da dívida para R\$1.475.901,49 eleva a divergência em relação ao saldo informado como devido pelo Executivo registrado na Dívida Fundada Interna, no montante de R\$1.544.303,74, saldo este que pode ser considerado na apuração do Resultado Atuarial, segundo o disposto no § 5º do art. 17 da Portaria MPS n.º 403/2008, caso atendidas as condições impostas nos incisos I a III do retrocitado artigo.

#### **Avaliação/Reavaliação Atuarial – Item VIII, às fls. 90/91**

A Provisão Matemática apresentada na Reavaliação Atuarial, no montante de R\$6.880.530,33, não foi contabilizada, em contas analíticas, em conformidade com o Balancete do Resultado do Exercício.

O responsável reconhece que os lançamentos foram realizados, inicialmente, de forma sintética, e que havia retificado as informações lançadas no SIACE/PCA, ajustando-as à avaliação atuarial, segundo página 2 do Balancete do Resultado do Exercício encaminhado. O responsável destaca, ainda, que as provisões dos benefícios a conceder, das gerações atual e futura, foram somadas para conformar com a avaliação atuarial.

O Órgão Técnico entendeu sanada a irregularidade apontada.

#### **Análise**

Diante do exposto e entendendo que é possível ajustar as informações transcritas do Balancete de Resultado do Exercício para o SIACE/PCA, sem que haja implicação nos lançamentos contábeis de exercício encerrado em 2012, considero sanada a irregularidade apontada.

#### **Conclusão**

Pelo exposto, entendo que as inconsistências de informação quanto ao montante da Dívida Ativa registrada nos demonstrativos contábeis que compõem a prestação de contas do Instituto, e desta em relação às contas consolidadas do Município, caracterizam falha no

controle exercido pelo Instituto sobre os valores a receber decorrentes de renegociação de dívidas, que, juntamente com a pretensa redução de saldos de contas patrimoniais e a substituição do Balanço Patrimonial, sem a devida justificativa, contrariam procedimentos contábeis e normas estabelecidas na Lei federal 4.320/64, comprometem a veracidade, a confiabilidade e a transparências da prestação de contas de 2012 do Instituto, o que, no meu entendimento, não permite que as contas sejam aprovadas.

Recomendo ao atual dirigente do Instituto e ao chefe do Executivo a devida conciliação e ajustes das informações contábeis, no mínimo por ocasião do encerramento do exercício, objetivando atender ao disposto no art. 50 da Lei Complementar 101/2000, caso os procedimentos não tenham sido, ainda, adotados.

Ademais, cumpre ressaltar os demais itens considerados como regulares nos presentes autos:

- 1) **Execução Orçamentária – Item II, à fl. 84** – o orçamento do exercício foi aprovado pela Lei n.º 78, de 23/12/2011, e os créditos suplementares abertos no exercício atenderam aos dispositivos legais;
- 2) **Disponibilidades Financeiras – Item III, à fl. 85** – a movimentação e aplicação de seus recursos financeiros atenderam ao disposto no art. 43 da Lei Complementar 101/2000 e no § 3º do art. 164 da Constituição da República – CF/1988;
- 3) **Taxa de Administração – Item IV, à fl. 86** – o percentual de 1,68%, apurado de gastos com taxa de administração no exercício, atendeu ao limite de 2% exigido no art. 6º, inciso VIII, da Lei federal 9.717/98 c/c o art. 15 da Portaria MPS 402/2008;
- 4) **Contribuições ao RPPS – Item V, à fl. 87** – não foram apuradas divergências entre o montante de contribuições previdenciárias recebidas pelo Instituto, no exercício, e aquele recolhido pelo Executivo, no valor de R\$901.952,75 (conformação apurada no confronto das informações registradas no Anexo V do SIACE/PCA/Entidade, às fls. 18/19, com aquelas do Anexo XVIII do SIACE/PCA/Executivo, às fls. 62/64, e destas com o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Instituto, às fls. 22/23 e do Executivo às fls. 53/61);
- 5) **Política de Investimento – Item VI, à fl. 88** – os investimentos foram realizados em conformidade com os limites estabelecidos na Resolução CMN n.º 3.922/2010, segundo o Resumo do Demonstrativo da Política de Investimentos, às fls. 71/73, e o montante aplicado, no valor de R\$9.039.200,87, encontra-se evidenciado no Balanço Patrimonial, às fls. 27/28, e em conformidade com o registrado nos Anexos IV e VII do Instituto, às fls. 24/26;
- 6) **Órgão de Controle Interno – Item IX, à fl. 92 – e Parecer sobre as Contas emitido pelo Conselho Fiscal ou órgão similar – Item X, à fl. 93** – conforme documentos às fls. 36/50 e 51, foram apresentados o relatório do órgão de controle interno e o parecer sobre as contas anuais emitido pelo Conselho Fiscal ou órgão similar, aprovando as contas do Instituto.

### III – VOTO

Pelo exposto, manifesto-me, em preliminar, pela exclusão do Sr. **Dario Gualberto Gomes** da presente relação jurídico-processual, uma vez que não tem responsabilidade pelos atos examinados nestes autos.

No mérito, a teor do disposto no inciso III do art. 48 da Lei Complementar 102/2008, norma repetida no inciso III do art. 250 da Resolução TCEMG n.º 12/2008, julgo, sob o aspecto formal, irregulares as contas do exercício de 2012 do Instituto Municipal de Previdência dos

Servidores Públicos de Jequeri, de responsabilidade do Sr. *Alexandre de Sousa Melo*, dirigente e ordenador de despesas à época, e, nos termos do inciso I do art. 85 da Lei Complementar 102/2008, aplico-lhe multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais), em razão do descumprimento de procedimentos contábeis e normas estabelecidas na Lei federal n.º 4.320/64, e do comprometimento da veracidade, da confiabilidade e da transparências das informações prestadas.

Recomendo ao atual dirigente do Instituto e ao chefe do Executivo a devida conciliação e ajustes das informações contábeis, no mínimo por ocasião do encerramento do exercício, objetivando atender ao disposto no art. 50 da Lei Complementar 101/2000, com atenção especial para aquelas que podem de alguma forma impactar na apuração da Provisão Matemática Atuarial, caso os procedimentos não tenham sido, ainda, adotados.

Recomendo, também, ao atual dirigente do Instituto que sejam mantidos, devidamente organizados, os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício em análise, os quais deverão ser apresentados em inspeções e/ou auditorias realizadas ou quando solicitados por esta Corte.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado nos autos não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas.

Intime-se o responsável, inclusive por via postal.

Ao final, cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I do artigo 176 do Regimento Interno, Resolução TC 12/2008.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** excluir o Sr. *Dario Gualberto Gomes* da presente relação jurídico-processual, na preliminar, uma vez que não tem responsabilidade pelos atos examinados nestes autos; **II)** julgar, no mérito, sob o aspecto formal, irregulares as contas do exercício de 2012 do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Jequeri, de responsabilidade do Sr. *Alexandre de Sousa Melo*, dirigente e ordenador de despesas à época, a teor do disposto no inciso III do art. 48 da Lei Complementar 102/2008, norma repetida no inciso III do art. 250 da Resolução TCEMG n.º 12/2008; **III)** aplicar multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. *Alexandre de Sousa Melo*, nos termos do inciso I do art. 85 da Lei Complementar 102/2008, em razão do descumprimento de procedimentos contábeis e normas estabelecidas na Lei federal n.º 4.320/64, e do comprometimento da veracidade, da confiabilidade e da transparências das informações prestadas; **IV)** recomendar ao atual dirigente do Instituto e ao chefe do Executivo a devida conciliação e ajustes das informações contábeis, no mínimo por ocasião do encerramento do exercício, objetivando atender ao disposto no art. 50 da Lei Complementar 101/2000, com atenção especial para aquelas que podem de alguma forma impactar na apuração da Provisão Matemática Atuarial, caso os procedimentos não tenham sido, ainda, adotados; **V)** recomendar, também, ao atual dirigente do Instituto que sejam mantidos, devidamente organizados, os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício em análise, os quais deverão ser apresentados em

inspeções e/ou auditorias realizadas ou quando solicitados por esta Corte; **VI**) recomendar ao responsável pelo Órgão de Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária; **VII**) registrar que a manifestação deste Colegiado nos autos não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas; **VIII**) determinar a intimação do responsável, inclusive por via postal; **IX**) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do artigo 176 do Regimento Interno, Resolução TC 12/2008, após o cumprimento das disposições regimentais.

Votaram, nos termos acima, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de abril de 2017.

MAURI TORRES

Presidente e Relator

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N.º 898347

<b>Procedência:</b>	Secretaria de Estado de Cultura – SEC-MG
<b>Referência:</b>	Convênio n.º 2528/0/09
<b>Exercício:</b>	2013
<b>Responsável:</b>	Alexandre Silva Costa – Presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Cidade Jardim
<b>Procuradores:</b>	Zaira Maria Tinoco Martins - OAB/MG 104797 e Gustavo Botelho Horta dos Santos - OAB/MG 76514
<b>MPTC:</b>	Maria Cecília Borges
<b>Relator:</b>	Conselheiro Mauri Torres

### EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. MOVIMENTAÇÃO DO RECURSO EM ESPÉCIE. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. RESSARCIMENTO.

Considerando a comprovação nos autos da execução parcial do objeto contratado, entende-se que é razoável imputar ao gestor do convênio a devolução integral dos recursos repassados, mas apenas o montante apurado como dano ao erário, de modo que a execução de parte do objeto do convênio impõe a responsabilização pela devolução parcial do valor do recurso recebido aos cofres estaduais e o julgamento pela irregularidade das contas.

### Primeira Câmara

**26ª Sessão Ordinária – 30/08/2016**

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Cultura - SEC, Resolução n.º 056, de 12 de abril de 2013, fl. 170, com o objetivo de apurar os fatos, identificar responsáveis e quantificar dano ao erário, diante da prestação das contas relativas à aplicação dos recursos repassados ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Cidade Jardim, por meio do Convênio n.º 2528/0/09. O acordo foi celebrado visando à aquisição de instrumentos musicais e equipamentos; realização de oficinas de capoeira e compra de abadás, no valor total de R\$30.000,00 repassados pela Secretaria, sem contrapartida financeira pela entidade.

A Unidade Técnica, relatório de fls. 205/208-verso, apontou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao Sr. Alexandre Silva Costa, na qualidade de Presidente do Grêmio à época, para manifestação, despacho de fl. 209.

Embora regularmente citado, Aviso de Recebimento de fl. 215, o responsável não apresentou defesa.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 228/229-verso, opinou pela irregularidade das contas em análise, ressarcimento do dano ao erário apurado e aplicação das sanções legais cabíveis.

É o relatório, em síntese.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 5. Mérito

Conforme relatado, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Secretaria de Estado de Cultura devido as irregularidades apresentadas na prestação de contas dos recursos recebidos pelo Grêmio Recreativo Escola de Samba Cidade Jardim, no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais), por meio do Convênio n.º 2528/0/09, juntado às fls. 06 a 16, Plano de Trabalho às fls. 18/23, para a aquisição de instrumentos musicais e equipamentos; realização de oficinas de capoeira e compra de abadás.

O convênio foi firmado em 09 de dezembro de 2009, com a vigência de 06 meses a contar da data de sua assinatura, acrescido de 60 (sessenta) dias para apresentação da prestação de contas.

O recurso foi repassado em uma única parcela, R\$30.000,00, por meio de ordens de pagamento bancário n.º 506 e 507, Caixa Econômica Federal, fls .27 e 507, em 16/03/2010.

O instrumento foi aditado, fls. 35/36, em 31 de maio de 2010, reformulando o plano de trabalho e prorrogando a vigência até 06/12/2010, para a realocação das metas do convênio para o cumprimento do objeto pactuado, tendo em vista o atraso na liberação dos recursos financeiros, liberados somente em março de 2010.

Vencido o prazo para a prestação de contas, a Secretaria solicitou a remessa dos documentos pertinentes à prestação de contas, conforme se depreendem dos documentos de fls. 33/34, 46/48, 53 e 54/55.

A prestação de contas foi encaminhada conforme documentos de fls. 56/145.

A Diretoria de Contratos, Convênios e Prestação de Contas, oficiou o responsável para regularização das pendências relativas à prestação de contas apresentada com inconformidades.

O Tomador de Contas Especial nomeado, Sr. **Daniel Fernandes Roberto Maia**, no Relatório Consubstanciado de fls. 185/187, concluiu pela irregularidade das contas e devolução ao erário do valor de R\$15.000,00, diante da execução parcial do objeto e da documentação incompleta da prestação de contas.

A Auditoria Setorial, no Relatório de Auditoria de Tomada de Contas Especial n.º 1270.3072.13, de fls. 188/189, e no Certificado de fl. 190, coaduna com a conclusão apresentada pelo Tomador de Contas Especial. A Unidade Técnica ao analisar os documentos fiscais, tais como notas fiscais e os extratos bancários, constatou que os recursos foram parcialmente aplicados e concluiu que houve dano ao erário no valor de R\$ 15.240,00 (diferença entre o valor repassado e o valor executado).

Compulsando os autos, verifico que restou demonstrado nos autos a execução parcial do objeto pactuado. Além da irregularidade quanto à ausência de documentação comprobatória de despesas relativas ao valor integral do convênio, conforme se depreende dos extratos de fls. 108/109 e 111/112, houve movimentação em espécie do recurso recebido pelo responsável, sacado da conta específica nos dias 12/04, 07/06, 17/11 e 09/12, 7 a 11/09.

Ao apresentar justificativas à Diretoria de Contratos, Convênios e Prestação de Contas da Secretaria, o responsável pelo Grêmio, Sr. **Alexandre Brandao**, informou que foi cometido um erro, por falta de experiência, entretanto, oferece como parcelamento para pagamento da dívida os seguintes termos: “usar a nossa ala show como pagamento por parte da nossa dívida (contratar gratuitamente a nossa bateria para eventos). Usar o espaço da quadra”.

Assim, considerando a comprovação nos autos da execução parcial do objeto contratado, entendendo que não seria razoável imputar ao gestor do convênio a devolução integral dos recursos repassados, mas apenas o montante apurado como dano ao erário pela Unidade Técnica diante da documentação que compõe os autos, no importe de R\$ 15.240,00 (quinze mil, duzentos e quarenta reais). Referido valor deve ser devolvido pelo Sr. **Alexandre Silva Costa**, responsável pela aplicação dos recursos, com a devida atualização monetária até a data do recolhimento.

Nesse sentido, transcrevo voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, aprovado por unanimidade na sessão da 1ª Câmara deste Tribunal realizada no dia 09/07/2014, no julgamento da Tomada de Contas Especial n.º 862.966, que em muito se assemelha ao caso ora analisado:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar irregularidades no Convênio n.º 1.346/08, fls. 13/21, celebrado entre a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP e o Município de Mamonas, em 18/12/08, com prazo de vigência até 18/12/09, tendo por objetivo a melhoria de vias públicas.

Para a execução do objeto conveniado foram repassados pelo Estado, ao Município, R\$100.000,00, concorrendo o conveniente com a importância de R\$3.308,18, a título de contrapartida.

(...)

### II - FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Com relação à execução do convênio, verifico que, em 17/8/11, o DEOP/MG efetuou vistoria nas obras pactuadas e apurou que elas não foram realizadas integralmente, fls. 152/155. Assim, a SETOP emitiu a seguinte Nota Técnica, fl. 156:

“A Prefeitura deverá devolver o valor referente aos itens abaixo relacionados, tendo em vista que, conforme laudo de vistoria realizada em 17/08/2011 pelo DER, não foram executados em sua totalidade:

- Serviços Preliminares: R\$21.260,48 (foram executados 27,68% dos serviços previstos);
- Conservação: R\$33.924,22 (foram executados 43,47% dos serviços previstos);
- Drenagem: R\$3.677,58 (foram executados 14,93% dos serviços previstos);
- Drenagem, aterros e cortes: R\$9.576,41 (não foram executados);

O valor a ser devolvido é: R\$68.438,67.”

Dessa forma, levando-se em conta o relatório da CTCE e o exame do órgão técnico desta Corte de Contas, nos quais se conclui que o objeto do Convênio n.º 1.346/08 foi apenas parcialmente executado, considero irregulares as contas tomadas do Prefeito Ailton Neres de Santana, do Município de Mamonas, gestão 2005/2008, e determino a restituição do valor do dano apurado, R\$68.438,67, devidamente corrigido.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, fundamentado no preceito do art. 48, III, da Lei Complementar n.º 102/08, proponho sejam julgadas irregulares as presentes contas, em razão da execução apenas parcial do objeto do Convênio n.º 1.346/08, e determinado ao Prefeito de Mamonas, gestão 2005/2008, Ailton Neres de Santana, signatário do instrumento, a restituição ao erário estadual do valor histórico de R\$68.438,67 (sessenta e oito mil quatrocentos e trinta e oito reais e sessenta e sete centavos), devidamente corrigido.

Na mesma linha é o Acórdão 862/2007<sup>54</sup>, do Tribunal de Contas da União, no qual o Ministro Relator, Aroldo Cedraz, acrescenta que haveria enriquecimento sem causa da Administração se fosse exigido o ressarcimento integral dos recursos repassados caso o objeto tenha sido executado parcialmente e seus benefícios possam ser auferidos:

[[Tomada de Contas Especial. Convênio para implantação de melhorias sanitárias. Execução parcial. Inadequação das obras executadas. A conclusão da parte faltante do objeto permite que os benefícios almejados possam ser auferidos. **Não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto.** Contas irregulares. Débito solidário e multa ao gestor e à empresa]]

[VOTO]

[...] são improcedentes as alegações apresentadas pelo ex-prefeito de Batalha/AL para a inexecução parcial do objeto do convênio 2198/2001, firmado com a Funasa para implantação de melhorias sanitárias domiciliares. [...]

[...] a responsabilização do ex-dirigente municipal pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto, apesar de a Funasa defender a imputação de débito no valor total do convênio, a partir do entendimento de que os objetivos deste - 'controle de doenças e outros agravos ocasionados pela falta ou inadequação das condições de saneamento básico nos domicílios' - não teriam sido atingidos, como visto no relatório acima, em virtude da inadequação das obras executadas, que poderiam até mesmo agravar a situação sanitária do município.

Contudo, tal panorama pode ser revertido com a simples conclusão da parte faltante do objeto, com o que os benefícios almejados poderão ser auferidos. Isso mostra que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto.

[ACÓRDÃO]

9.1. julgar irregulares as presentes contas;

9.2. condenar solidariamente [gestor] e [empresa] ao recolhimento à Funasa dos débitos de R\$ 23.491,19 [...] e de R\$ 2.368,42 [...], atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora de 17/07/2002 até a data do pagamento;

Concluo, pois, que as contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar n.º 102/2008 e do art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que restou caracterizado dano ao erário estadual no valor histórico de R\$ 15.240,00 (quinze mil, duzentos e quarenta reais).

<sup>54</sup> Decisão prolatada na sessão da Segunda Câmara do dia 24/04/2007. Publicado no Diário Oficial da União em 26/04/2007.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando que restou demonstrado nos autos a execução apenas parcial do Convênio n.º 2528/0/9, **voto pela irregularidade das contas** de responsabilidade do Sr. *Alexandre Silva Costa*, nos termos do art. 48, III, “d”, da Lei Complementar n.º 102/2008 e do art. 250, III, “d”, da Resolução n.º 12/2008, e determino a **devolução da importância de R\$15.240,00 (quinze mil, duzentos e quarenta reais)**, devidamente corrigida até a data do ressarcimento, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n.º 3/13. Intimem-se o atual Secretário de Estado e o Sr. Alexandre Silva Costa desta decisão, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e, também, por via postal, nos termos previstos nos §§ 3º e 4º do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal.

Cumpridas as exigências regimentais, notadamente a remessa dos autos ao Ministério Público, nos termos do §2º do art. 254 do Regimento Interno, arquivem-se os autos, conforme inciso I do artigo 176 do mesmo diploma legal.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as contas de responsabilidade do Sr. *Alexandre Silva Costa*, nos termos do art. 48, III, “d”, da Lei Complementar n.º 102/2008 e do art. 250, III, “d”, da Resolução n.º 12/2008, considerando que restou demonstrado nos autos a execução apenas parcial do Convênio n.º 2528/0/09. Determinam, assim, a devolução da importância de R\$15.240,00 (quinze mil, duzentos e quarenta reais), devidamente corrigida até a data do ressarcimento, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n.º 3/13. Intimem-se o atual Secretário de Estado e o Sr. *Alexandre Silva Costa* desta decisão, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e, também, por via postal, nos termos previstos nos §§ 3º e 4º do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal. Cumpridas as exigências regimentais, notadamente a remessa dos autos ao Ministério Público, nos termos do §2º do art. 254 do Regimento Interno, arquivem-se os autos, conforme inciso I do artigo 176 do mesmo diploma legal.

Votaram, nos termos acima, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de agosto de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente

MAURI TORRES

Relator

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N.º 912010

**Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU e Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha

**Referência:** Convênio n.º 171/2009

**Parte(s):** Euder de Lima Rosemberg Mendes

**Procurador:** Fábio Matos Alves - OAB/MG 85483

**MPTC:** Maria Cecília Borges

**Relator:** Conselheiro Gilberto Diniz

### E M E N T A

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. CONVÊNIO. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL.

Em se tratando de convênio ou ajuste que envolva emprego de recursos públicos, o gestor tem o dever de prestar contas e está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, o qual, por sua vez, tem o poder-dever ou, como preferem alguns, dever-poder de fiscalizar a aplicação dos recursos, julgar as contas e, se for o caso, fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa à irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**12ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 05/05/2016**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada, em 1º/10/2013, fl. 9, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, com o objetivo de apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar possível dano ao erário, na prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio nº 171, de 2009, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEDRU, e a Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha, em 3/12/2009, fls. 12 a 23, o qual teve por objeto a “aquisição de sede, mobiliário, equipamentos e veículo, em conformidade com o PLANO DE TRABALHO que é parte integrante do presente CONVÊNIO”.

O recurso financeiro transferido pelo Estado, no valor total de R\$480.000,00, foi depositado no Banco do Brasil, Agência nº 284-4, Conta nº 19582-0, em 18/12/2009, conforme verificado nos documentos de fls. 25 a 30. Foram celebrados dois termos aditivos ao Convênio, fls. 40 a 42 e 60 a 62, prorrogando a vigência do ajuste, sendo que o último a prorrogou até 2/4/2012.

Não tendo ocorrido a prestação de contas, no prazo estabelecido no subitem 2.2, IV, da cláusula segunda do Convênio, fl. 13, ou seja, em sessenta dias após o término de sua vigência, foi instaurada pela SEDRU, por meio da Resolução nº 29, de 2013, fl. 9, a Tomada

de Contas Especial. Realizados os trabalhos, a Comissão de Tomada de Contas Especial, em 17/10/13, elaborou o relatório de fls. 122 a 126, com a seguinte conclusão:

Tendo em vista o fato do Conveniente não comprovar a execução do OBJETO do Convênio, nem apresentar prestação de contas, além da Instauração de Ato de Improbidade Administração – Dano ao Erário, pelo gestor atual da NOVA AMBAJ, permite-se inferir a ocorrência do dano ao erário retro demonstrado.

Posteriormente, antes da emissão do Relatório de Auditoria e do Certificado de Regularidade das Tomada de Contas Especial e diante da apresentação, pelo Presidente da Associação dos Municípios, dos documentos de fls. 137 a 182, a Comissão da TCE emitiu o relatório de fls. 189 a 179, concluindo pela irregularidade das contas e pela devolução ao Erário do valor correspondente a R\$652.561,68, devidamente atualizado. A Auditoria Setorial emitiu o relatório de fls. 196 a 198, quando também concluiu “pela existência de dano ao erário no valor de R\$652.561,68 tendo como responsáveis o Sr. Euler de Lima Rosemberg Mendes, ratificando, assim, as conclusões do tomador de contas”.

Em cumprimento à determinação exarada pela então Presidente desta Corte de Contas, Conselheira Adriene Andrade, à fl. 201, a documentação apresentada pela SEDRU/MG foi autuada e distribuída, em 11/2/2014, fl. 203, como Tomada de Contas Especial.

Em seguida, os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual, que, no relatório de fls. 205 a 215, sugeriu a intimação do Presidente da Associação, naquela data, para apresentação de documentos e informações acerca da execução do Convênio. Determinada a diligência, fls. 217 a 218, e após a juntada aos autos da documentação encaminhada, fls. 228 a 360, a Unidade Técnica elaborou novo relatório, fls. 363 a 376, no qual sugeriu citação do representante da Associação para esclarecimentos, sob pena de vir a ter suas contas julgadas irregulares e de ser responsabilizado pela devolução dos recursos repassados.

Efetuada a citação, fls. 378 a 380, em sua defesa, o gestor encaminhou a manifestação de fls. 395 a 412, acompanhada dos documentos de fls. 413 a 477, os quais foram analisados pela Unidade Técnica, fls. 479 a 501, que concluiu:

[...] esta Coordenadoria entende, analisando as alegações feitas, que as justificativas apresentadas procedem, e o Presidente da NOVA AMBAJ, Senhor Euler, conseguiu demonstrar a regular aplicação dos recursos repassados mediante documentação trazida aos autos.

Ressalta-se que, tendo em vista o plano de trabalho, e considerando que apesar de a documentação relativa à prestação de contas ter apresentado falhas, que podem ser consideradas formais, pois não impediram a aferição do nexo de causalidade entre os recursos despendidos e as despesas executadas, é de entendimento desta Coordenadoria que restou afastada a existência de dano ao erário, e conseqüentemente não há débito a ser ressarcido aos cofres estaduais pelo gestor.

Todavia, foi apurada inobservância aos termos do Decreto 43.635/2003, principalmente os estampados no artigo 25, podendo lhe serem aplicadas as sanções previstas nos artigos 83, I, 84 e 85 da Lei Complementar 102/2008.

Considerando que apesar de intempestividade na prestação de contas inicial, mas que finalmente foram prestadas, considerando os princípios da racionalidade administrativa e razoabilidade, entende este Órgão Técnico que as presentes contas podem ser consideradas regulares, com ressalva, nos moldes do art. 48, II, da Lei Complementar 102/2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 504, opinou “pela regularidade, com ressalva, das contas em questão, bem como pela aplicação de multa aos responsáveis”.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A Tomada de Contas Especial, no conceito estático do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>55</sup>, “é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”, e, no conceito dinâmico, “é, na fase interna, um procedimento de caráter excepcional que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos e, diante da irregularidade, na fase externa, um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos”.

No caso em análise, não houve a apresentação da prestação de contas, a qual, nos termos dispostos no subitem 2.2, IV, da cláusula segunda do Convênio, fl. 13, e considerando as prorrogações da vigência do ajuste, fl. 60 e 61, deveria ocorrer até 4/6/2012. A ausência de prestação de contas infringe as disposições contidas no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República<sup>56</sup> e nos incisos I e II do § 2º do art. 74 da Constituição do Estado de Minas Gerais<sup>57</sup>.

À luz dessas normas, é de se concluir que, em se tratando de convênio ou ajuste que envolva emprego de recursos públicos, o gestor tem o dever de prestar contas e está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, o qual, por sua vez, tem o poder-dever ou, como preferem alguns, dever-poder de fiscalizar a aplicação dos recursos, julgar as contas e, se for o caso, fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa à irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município.

No convênio em tela, a prestação de contas não foi apresentada pelo Gestor no prazo estabelecido no subitem 2.2, IV, da cláusula segunda do Convênio, fl. 13, ou seja, em até sessenta dias após o término de sua vigência. Além disso, a documentação encaminhada pela entidade, fls. 123, após a instauração da TCE, apresentou vícios que não foram sanados pela Associação, apesar de solicitação verbal da SEDRU, conforme relatado, à fl. 193, pela Comissão da TCE.

Somente após intimação e citação determinadas por este Relator, respectivamente às fls. 218 e 378, foi enviada, pelo representante da Associação, a documentação juntada às fls. 228 a 360 e 395 a 477, que subsidiou a informação contida no relatório elaborado pela 2ª Coordenadoria

---

55 FERNANDES, Jacoby. Tomada de contas especial: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

56 Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

57 Art. 74.

[...]

§ 2º Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valores públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta; ou

II – assumir, em nome do Estado ou de entidade da administração indireta, obrigações de natureza pecuniária.

de Fiscalização do Estado, fls. 479 a 501. Segundo a Unidade Técnica, o Presidente da NOVA AMBAJ, **Euder de Lima Rosemberg Mendes**, “conseguiu demonstrar a regular aplicação dos recursos repassados mediante documentação trazida aos autos”. Contudo, a defesa apresentada pelo responsável pela associação, fls. 395 a 412, não trouxe argumentos capazes de afastar a sua responsabilidade por não ter encaminhado a prestação de contas no prazo determinado no instrumento do convênio.

Considerando, conforme informado pela Unidade Técnica, fls. 479 a 501, que foi possível verificar o “nexo de causalidade entre os recursos despendidos e as despesas executadas”, não há falar em ressarcimento ao erário.

Nada obstante, entendo que deve ser examinada a responsabilidade do gestor do convênio, Sr. **Euder de Lima Rosemberg Mendes**, pelo fato de não ter prestado contas ao órgão repassador no prazo assinado no ajuste, o que implicou em descumprimento das disposições contidas no próprio instrumento do Convênio, bem como no § 5º do art. 26 do Decreto nº 43.635, de 2003, regras que a Associação e o seu responsável deveriam obedecer, como, a propósito, estabelecido no preâmbulo da cártula do ajuste, fl. 12.

A esse respeito, o Sr. **Euder de Lima Rosemberg Mendes** alegou, à fl. 403, que não era o responsável pela prestação de contas, pois o prazo de vigência do convênio terminou em 29/9/2012, nos termos do terceiro termo aditivo de fls. 88 a 89. E, nessa data, ele não era mais o presidente da Associação, por ter se “desincompatibilizado”, em janeiro de 2012, para concorrer ao cargo de prefeito do Município de Divisópolis. Alegou que o prefeito do Município de Bandeira, à época, Sr. **Carlinhos Gato**, assumiu a presidência da Nova AMBAJ. Carreou aos autos cópia de jornal local, porque as atas da eleição não foram encontradas na sede da Associação (fls. 475 a 476).

Entendo que as alegações apresentadas não procedem, porquanto desprovidas de provas do que foi alegado. Na cópia do jornal Diário do Jequi – Baixo Jequitinhonha, de 30/3/2011, juntada às fls. 475 a 476, consta notícia sobre a inauguração da sede da Nova AMBAJ e breve alusão à escolha dos membros de sua nova diretoria, não fazendo qualquer referência ao nome dos novos integrantes da diretoria da entidade, tampouco sobre a data do início dos respectivos mandatos.

Com efeito, pela prova dos autos, o Sr. **Euder Mendes** era o responsável pela prestação de contas do convênio em exame, cujo prazo de vigência expirou em 2/4/2012, e não 29/9/2012, como alegado, considerando que o terceiro termo aditivo não chegou a ser celebrado, por irregularidades não sanadas pela entidade perante o Cadastro Geral de Convenientes – CAGEC, consoante se vê à fl. 124. É dizer, a prestação de contas final do convênio deveria ter sido apresentada até 2/6/2012, isto é, sessenta dias depois do término da vigência do ajuste, o que não foi feito, e há provas de que, nessa data, o Sr. **Euder Mendes** ainda respondia pela presidência da Associação. Nesse sentido, basta verificar que o instrumento do terceiro termo aditivo, que não chegou a ser formalizado, repita-se, tem a assinatura dele e foi enviado à SEDRU em 18 de junho de 2012 (fls. 87 a 89), bem como o Ofício nº 0017/2013, datado de 3/12/2013, relativo ao encaminhamento da prestação de contas final à SEDRU, foi subscrito pelo Sr. **Euder Mendes**, na qualidade de presidente da Nova AMBAJ (fl. 137).

Ademais, o Sr. **Euder Mendes** foi alertado, por diversas vezes, de que deveria apresentar a prestação de contas final do convênio no prazo estabelecido no ajuste e de que a vigência do convênio terminou em 2/4/2012, conforme se depreende das informações contidas às fls. 124 a 125 e 197.

A ausência da prestação de contas no prazo regulamentar resultou na movimentação da máquina administrativa para instauração de tomada de contas especial em exame pela

SEDRU/MG. O fato de a documentação então encaminhada estar em desconformidade com a legislação pertinente implicou na necessidade do envio dos autos da tomada de contas especial a esta Corte de Contas.

Desse modo, entendo que as contas do Convênio nº 171, de 2009, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEDRU, e a Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha, devem ser julgadas irregulares, com fulcro nas disposições contidas na letra “c” do inciso III do art. 250 da Resolução TC nº 12, de 2008. Isso porque entendo que o descumprimento de cláusula expressa do instrumento do Convênio em causa e de dispositivo do mencionado ato normativo, relativamente à prestação de contas dos recursos recebidos, constitui infração grave a norma legal ou regulamentar aplicável à espécie, como demonstrado linhas atrás.

### **III – Decisão**

Pelo exposto, voto pela irregularidade das contas do Convênio nº 171, de 2009, com fulcro nas disposições contidas na letra “c” do inciso III do art. 250 da Resolução TC nº 12, de 2008, porquanto não houve a devida prestação de contas no prazo previsto no instrumento do convênio, o que constitui grave violação à obrigação contida no subitem 2.2, IV, da cláusula segunda do ajuste, bem como à disposição do § 5º do art. 26 do Decreto nº 43.635, de 2003, vigente à época.

Consequentemente, aplico, ao Sr. **Euder de Lima Rosemberg Mendes**, Presidente da Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha, à época da celebração e responsável pela prestação de contas do Convênio, multa de R\$3.000,00 (três mil reais), com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Intime-se o responsável e o atual Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, quanto ao teor desta decisão.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para as medidas legais que entender cabíveis à espécie. Cumram-se as disposições do art. 364 do Regimento Interno, Resolução nº 12, de 2008.

Ao final, arquivem-se os autos.

**CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:**

De acordo.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Também acompanho.

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

## **A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as contas do Convênio n.º 171/2009, com fulcro nas disposições contidas na letra “c” do inciso III do art. 250 da Resolução TC n.º 12/2008, porquanto não houve a devida prestação de contas no prazo previsto no instrumento do convênio, o que constitui grave violação à obrigação contida no subitem 2.2, IV, da cláusula segunda do ajuste, bem como à disposição do § 5º do art. 26 do

Decreto n.º 43.635/2003, vigente à época. Consequentemente, aplicam multa de R\$3.000,00 (três mil reais), ao Sr. **Euder de Lima Rosemberg Mendes**, Presidente da Nova Associação dos Municípios da Microrregião do Baixo Jequitinhonha, à época da celebração e responsável pela prestação de contas do Convênio, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/2008. Intime-se o responsável e o atual Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, quanto ao teor desta decisão. Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para as medidas legais que entender cabíveis à espécie. Cumpram-se as disposições do art. 364 do Regimento Interno, Resolução n.º 12/2008. Ao final, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de maio de 2016.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N.º 912374

<b>Jurisdicionados:</b>	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas e Município de Planura
<b>Referência:</b>	Convênio SETOP n.º 653/08 – Resolução n.º 034/2012
<b>Parte(s):</b>	Humberto Tomé Ferreira, João Gangini e Fabrício Torres Sampaio
<b>MPTC:</b>	Glaydson Santo Soprani Massaria
<b>Relator:</b>	Conselheiro Wanderley Ávila

### E M E N T A

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO CONTRATADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS AO RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. A comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los, a teor do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e do art. 74, § 2º, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais.
2. O montante correspondente à fração não realizada, tendo em vista a comprovação da execução parcial do objeto contratado, deve ser devolvido, devidamente atualizado até a data do recolhimento, pelos gestores responsáveis pela aplicação e prestação de contas dos recursos repassados.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 12/05/2016**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

#### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, por meio da Resolução nº 034/2012, de 27/11/2012, fl.05, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades na aplicação e na prestação de contas de recursos repassados pelo Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) ao Município de Planura, mediante Convênio SETOP nº 653/08.

Os autos da Tomada de Contas Especial foram encaminhados a esta Corte de Contas em observação às normas estabelecidas na Instrução Normativa nº 03/2013 deste Tribunal, mediante OF. GAB/0190/2014, autuados em 09/04/2014, fl. 364.

Mediante despacho de fl. 377, determinei a citação do Sr. Humberto Tomé Ferreira, Prefeito Municipal e signatário do convênio, Gestão 2005/2008, e também do sucessor, Sr. João Gangini, Gestão 2009/2012, para que apresentassem defesa acerca dos fatos apontados no relatório técnico de fl. 366 a 376.

Os responsáveis acima nominados foram citados por esta Corte, conforme documentos de fl. 378/381, contudo não se manifestaram, conforme Certidão às fl.382.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou às fl. 385/396, opinando:

1. Pelas razões acima expostas, no que tange à pretensão ressarcitória, conclui o Ministério Público de Contas que, em face à comprovação de dano ao erário, o Sr. Humberto Tomé Ferreira, Prefeito signatário à época, e o Sr. João Gangini, seu sucessor, deverão ser condenados a restituir aos cofres públicos os valores apontados pela Unidade Técnica.
2. Conclui também que deve ser aplicada multa aos Srs. Humberto Tomé Ferreira e João Gangini, com fulcro no art. 85, I, da Lei Complementar n.º 102/08, considerando-se razoável o valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) para o Prefeito signatário do convênio Sr. Humberto Tomé Ferreira, e de R\$500,00 (quinhentos reais) para o Prefeito Sucessor, Sr. João Gangini.

É o relatório, no essencial.

## II - VOTO

Constata-se, preliminarmente, que os autos não se enquadram na hipótese de incidência da prescrição da pretensão punitiva descrita no art. 110-E c/c o110-C, II da Lei Complementar n.º 102/2008<sup>58</sup>, uma vez que os fatos referem-se aos exercícios de 2008 e 2009 e a autuação do feito neste Tribunal ocorreu em 09/04/2014, fl. 364.

Passo ao exame dos autos de conformidade com a ordem cronológica dos fatos.

Em 29/05/2008 foi celebrado o Convênio n.º 653/2008, entre o Estado de Minas Gerais, por meio da SETOP, e o município de Planura, tendo como objeto a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenientes para a execução, mediante cooperação técnica e financeira, das **obras de melhoramento de vias públicas** no município de Planura, fl. 06.

O Convênio n.º 653/2008, fl. 06/14 foi celebrado em 29/05/2008, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, a contar da data da publicação, fl.10. O prazo para a prestação de contas final foi fixado em 60 (sessenta dias) após o término da vigência para a execução do convênio, ou seja, até **29/07/2009**, conforme Cláusula Oitava, fl. 11.

Por meio de tal avença, a SETOP se comprometeu a repassar o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ao Município de Planura, cabendo a este a contrapartida no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme cláusula quinta, fl. 09.

Em 06/08/2009, foi realizada vistoria técnica pela SETOP, cujo Relatório assinado pelo Engenheiro Antônio José Borges, anexado às fl. 34/71, registrou que do total previsto havia sido realizada apenas 73,43% das obras, fl. 43.

O Relatório Técnico, datado de 10/07/2009, fl. 62, assinado pelo Engenheiro **Mardone Tomain**, registrou com relação aos serviços pactuados, que foi executado 76,79% do recapeamento asfáltico, e 66,6% da pavimentação asfáltica.

O Laudo Técnico, datado de 18/09/2009, assinado pelo Engenheiro **Mardone Tomain**, fl. 57/61, registrou que somavam R\$ 160.392,52 (cento e sessenta mil trezentos e noventa e dois reais e cinquenta e dois centavos) os serviços que não haviam sido realizados. Na oportunidade, ressaltou-se que para o pagamento dos valores mencionados, foram utilizados

---

<sup>58</sup> Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

os recursos financeiros depositados pela SETOP, não havendo pagamento da contrapartida financeira da prefeitura municipal, fl. 61.

Em 10/10/2009, o novo Prefeito eleito do município de Planura (gestão: 2009/2012), Sr. **João Gangini**, encaminhou ofício à SETOP, fl. 56, denunciando irregularidades atinentes ao Convênio nº 653/2008, além de solicitar autorização para modificação do plano de trabalho.

Em 14/04/2010, o Município de Planura ajuizou Ação Civil Pública de Ressarcimento de Danos em desfavor do gestor da administração anterior, **Humberto Tomé Ferreira**, fl. 72/74, na Comarca de Frutal, 2ª Vara Cível, Processo nº 0039632-13.2010.8.13.0271.

Em 27/11/2012, a SETOP, por meio da Resolução nº 034, de 27/11/2012, instaurou a Tomada de Contas Especial, devido a ausência de prestação de contas relativas à aplicação dos recursos oriundos do Convênio nº 653/2008, e encaminhou a documentação pertinente ao convênio a este Tribunal, em cumprimento à Instrução Normativa nº 03/2013 desta Corte, fl. 01.

A Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito do município de Planura e signatário do convênio, Sr. **Humberto Tomé Ferreira** (gestão 2005/2008) e do sucessor, Sr. **João Gangini** (gestão 2009/2012), tendo em vista a execução parcial do objeto do convênio e a completa ausência de prestação de contas. O valor apurado para a devolução aos cofres públicos foi de R\$ 142.061,81 (cento e quarenta e dois mil, sessenta e um reais e oitenta e um centavos), fl. 347.

A Auditoria Setorial, em 17/02/2014, concluiu pela irregularidade das contas, conforme Certificado às fl. 359.

No âmbito desta Corte, a Tomada de Contas Especial foi autuada em 09/04/2014, fl. 364, e encaminhada ao Órgão Técnico para exame, fl. 365.

O Órgão Técnico, no exame inicial, relatório de fl. 385/396, ressaltou que não restou comprovada a regular aplicação dos recursos públicos, bem como a total execução do objeto do convênio, fl. 34/43.

Mediante despacho de fl. 377, determinei a citação do Sr. **Humberto Tomé Ferreira**, Prefeito Municipal e signatário do convênio, Gestão 2005/2008, e também do sucessor, Sr. **João Gangini**, Gestão 2009/2012, para que apresentassem defesa acerca dos fatos apontados no relatório técnico de fl. 366 a 375, contudo não se manifestaram, conforme Certidão às fl. 382.

Em primeiro lugar, importante destacar que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los. Esse é o entendimento extraído do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, e do art. 74, §2º, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 74 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembléia

Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

A ausência de prestação de contas caracteriza violação à norma prevista no Decreto Estadual nº 43.635, de 2003, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira, *in verbis*:

Art. 26. Os convenientes que receberem recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida neste Decreto, ficarão sujeitos à apresentação da prestação de contas final do total dos recursos recebidos e da contrapartida aplicada, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

No âmbito deste Tribunal, a Lei Complementar nº 102/2008 e o Regimento Interno nº 12/2008 disciplinaram a matéria nos artigos 48, III, “a” e 250, III, “a”, respectivamente, estabelecendo que as contas serão julgadas irregulares quando comprovada a omissão do dever de prestar contas, sujeitando-se o gestor às sanções cabíveis.

No caso que se apresenta, a obrigação de prestar contas consta de forma expressa no instrumento de convênio, cláusula oitava do Convênio SETOP nº 653/2008, fl. 10/11.

A Prestação de Contas do convênio deveria ter sido realizada até **29/07/2009**, cláusula oitava, fl. 10, o que não foi feito nas gestões de **Humberto Tomé Ferreira**, Prefeito Municipal e signatário do convênio (2005/2008), e do sucessor, **João Gangini**, Gestão 2009/2012.

Vale ressaltar, que somente em 18/12/2012, o Prefeito Municipal empossado em 01/12/2012, Sr. **Aparecido Maria da Silva**, entregou à SETOP a prestação de contas do convênio, inserida às fl. 89/326.

A respeito da responsabilidade pela prestação de contas, ressaltou a Comissão de Tomada de Contas Especial da SETOP:

O gestor signatário do convênio deve ser responsabilizado, pois os recursos do mesmo foram gastos durante o seu mandato, conforme pode ser aferido através das notas fiscais, cheques e extratos bancários.

Por sua vez, o gestor sucessor deve ser responsabilizado, pois, a despeito de ter encaminhado ação civil pública movida em face do ex-gestor, a obrigatoriedade da prestação de contas do convênio recaiu sobre a sua gestão. Portanto, ele deve responder, solidariamente com o prefeito signatário do convênio pelas irregularidades de execução parcial e omissão da prestação de contas do convênio.

Consta dos autos informação de que o Prefeito Municipal, Sr. **Humberto Tomé Ferreira**, foi afastado do cargo, pelo Poder Judiciário, um mês antes do término de seu mandato, fl. 56. Sobre o gestor municipal sucessor, Sr. **João Gangini**, consta informação no relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial, de que referido gestor foi cassado em 26/04/2012.

Nessa situação, os elementos presentes no processo conduzem ao julgamento das contas como irregulares, pela ausência de prestação de contas do convênio, em violação ao art. 26 do Decreto nº 43.635/2003<sup>59</sup>, com fundamento na Lei Complementar nº 102/2008 e Resolução

---

<sup>59</sup> “Art. 26. Os convenientes que receberem recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida neste Decreto, ficarão sujeitos à apresentação da prestação de contas final do total dos

nº 12/2008, artigos 48, III, “a” e 250, III, e aplicação de multa aos responsáveis, Sr. **Humberto Tomé Ferreira**, Prefeito Municipal e signatário do convênio, Gestão 2005/2008, e Prefeito Municipal sucessor, Sr. **João Gangini**, Gestão 2009/2012, com fundamento no art. 85, II da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Analisada a questão atinente à omissão do dever de prestar contas, passa-se ao exame da ocorrência de dano ao erário.

O repasse do recurso no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), foi efetuado em **18/06/2008**, conforme Ordem de Pagamento à fl. 31.

Não se verificou a ocorrência do depósito na conta específica do convênio do valor total da contrapartida pactuada, o que contraria o art. 25, § 1, inciso I e II e § 2º do Decreto 43.635, de 20/10/2003, fl. 371.

Com relação à execução do objeto do convênio, verifico que o DER Uberaba efetuou vistoria técnica nas obras e apurou que elas não foram realizadas integralmente, fl. 34/43.

De acordo com a Nota Técnica nº 082/2013, emitida pela SETOP em 07/02/2013, fl. 327, o valor total a ser devolvido corresponde aos serviços não executados, na ordem de R\$178.988,93, deduzidos do valor recolhido pelo município aos cofres estaduais, R\$ 79.203,46, conforme DAE às fl. 319/320.

O Órgão Técnico, 2ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual, conforme os cálculos procedidos às fl. 369/373, item 1.3, concluiu pela ocorrência de dano ao erário, considerando a proporcionalidade dos pagamentos efetuados em cada gestão, 98,71% pelo signatário do convênio e 1,29% pelo seu sucessor, correspondendo a R\$93.207,17 de responsabilidade do Sr. **Humberto Tomé Ferreira** e de R\$ 1.218,08 de responsabilidade do Sr. **João Gangini**, fl.373.

Assim, considerando a comprovação nos autos da execução parcial do objeto contratado, entendo que o montante impugnado, correspondente à fração não realizada do objeto, deve ser devolvido, devidamente atualizado até a data do recolhimento, pelos Senhores **Humberto Tomé Ferreira** e **João Gangini**, responsáveis pela aplicação e prestação de contas dos recursos repassados.

Dessa forma, levando-se em conta o relatório da Comissão da Tomada de Contas Especial e o exame do Órgão Técnico desta Corte de Contas, nos quais se concluiu que o objeto do Convênio nº 653/2008 foi apenas parcialmente executado, voto pela irregularidade das contas objeto do procedimento de Tomada de Contas Especial apresentado pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, nos termos do art. 48, III, “d” da Lei Complementar nº 102/2008<sup>60</sup> e do art. 250, III, “d” do Regimento Interno – Resolução 12/2008, e determino:

Fixar a responsabilidade do Sr. **Humberto Tomé Ferreira**, Prefeito Municipal, à época da celebração do Convênio nº 653/2008 e ao sucessor, **João Gangini**, responsáveis pela aplicação e prestação de contas dos recursos repassados, imputando-lhes a obrigação de ressarcimento ao erário estadual do valor de R\$ 93.207,17 (noventa e três mil, duzentos e sete reais e dezessete centavos) e R\$ 1.218,08 (mil, duzentos e dezoito reais e oito centavos), respectivamente, conforme os cálculos procedidos pelo Órgão Técnico desta Corte às fl. 369/373, item 1.3, devidamente atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora

---

recursos recebidos e da contrapartida aplicada, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

60 Art. 48. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

d) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

até a data do recolhimento, nos termos dos artigos 3º, V<sup>61</sup> e 51<sup>62</sup> da Lei Complementar n.º 102/08;

Aplicar multa aos Srs. **Humberto Tomé Ferreira** e **João Gangini**, nos valores de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais), respectivamente, nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pelo julgamento das contas irregulares, com fundamento no art. 85, I da Lei Complementar n.º 102/2008<sup>63</sup>;

Aplicar multa no valor individual de R\$3.000,00 (três mil reais), a cada um dos responsáveis, Sr. **Humberto Tomé Ferreira**, Prefeito Municipal à época, signatário do Convênio 653/2008, e Sr. **João Gangini**, Prefeito Municipal sucessor, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos públicos estaduais, em violação à cláusula oitava do convênio, art. 26 do Decreto Estadual n.º 43.635, de 2003 e parágrafo único do art. 70 da Constituição da República<sup>64</sup>, com fulcro no art. 85, inciso II da Lei Complementar n.º 102<sup>65</sup>.

Por fim, recomendo ao atual responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) a observância das disposições contidas no art. 246, I do Regimento Interno desta Casa<sup>66</sup> c/c o art.5º da Instrução Normativa n.º 03/2013 desta Corte<sup>67</sup>, quando da instauração de procedimentos de tomada de contas especial.

---

61 Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

62 Art. 51. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal determinará ao responsável que promova o recolhimento de seu valor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

63 Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

I - até 100% (cem por cento), por contas julgadas irregulares

64 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

65 Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

66 Art. 246. As medidas administrativas internas, com vistas ao ressarcimento ao erário, deverão ser adotadas em até 180 (cento e oitenta) dias, contados:

I - da data fixada para apresentação da prestação de contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

67 Art. 5º. Esgotadas as medidas administrativas internas no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias e não apurada a ocorrência de qualquer das hipóteses descritas no § 2º do art. 3º desta Instrução, a autoridade administrativa competente adotará providências com vistas à instauração da tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária.

Intimem-se os responsáveis do inteiro teor desta decisão, para o recolhimento do débito no prazo de 30 (trinta) dias<sup>68</sup>.

Ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos nos termos do art.176, inciso I do Regimento Interno<sup>69</sup>.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

## A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as contas objeto do procedimento de Tomada de Contas Especial apresentado pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, nos termos do art. 48, III, “d” da Lei Complementar n.º 102/2008 e do art. 250, III, “d” do Regimento Interno – Resolução n.º 12/2008, fixando a responsabilidade do Sr. Humberto Tomé Ferreira, Prefeito Municipal, à época da celebração do Convênio n.º 653/2008 e do sucessor, João Gangini, responsáveis pela aplicação e prestação de contas dos recursos repassados, imputando-lhes a obrigação de ressarcimento ao erário estadual do valor de R\$93.207,17 (noventa e três mil, duzentos e sete reais e dezessete centavos) e R\$1.218,08 (mil, duzentos e dezoito reais e oito centavos), respectivamente, conforme os cálculos procedidos pelo Órgão Técnico desta Corte às fls. 369/373 (item 1.3), devidamente atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora até a data do recolhimento, nos termos dos artigos 3º, V e 51 da Lei Complementar n.º 102/08. Aplicam multa aos Srs. Humberto Tomé Ferreira e João Gangini, nos valores de R\$5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais), respectivamente, nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pelo julgamento das contas irregulares, com fundamento no art. 85, I da Lei Complementar n.º 102/2008; Aplicam, ainda, multa no valor individual de R\$3.000,00 (três mil reais), a cada um dos responsáveis, Sr. Humberto Tomé Ferreira e Sr. João Gangini, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos públicos estaduais, em violação à cláusula oitava do Convênio, ao art. 26 do Decreto Estadual n.º 43.635, de 2003 e ao parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, com fulcro no art. 85, inciso II da Lei Complementar n.º 102. Por fim, recomendam ao atual responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) a observância das disposições contidas no art. 246, I do Regimento Interno desta Casa c/c o art. 5º da Instrução Normativa n.º 03/2013 desta Corte, quando da instauração de procedimentos de tomada de contas especial. Intimem-se os responsáveis do inteiro teor desta decisão, para o recolhimento do débito no prazo de 30

68 Art. 364. O responsável será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, efetuar e comprovar o recolhimento do valor devido.

69 Art. 176. O processo será arquivado nos seguintes casos:

I - decisões definitivas transitadas em julgado, após a adoção das providências necessárias.

(trinta) dias. Ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de maio de 2016.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator