



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE EMENTAS

Ano 2024

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE EMENTAS

Comissão Permanente de Jurisprudência
Ano 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – TCE/RN

Antonio Gilberto de Oliveira Jales
Conselheiro Presidente

Luciano Silva Costa Ramos
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

ELABORAÇÃO

Comissão Permanente de Jurisprudência

Conselheiro Substituto Antonio Ed Souza Santana (*Supervisor*)

Ana Karini Andrade Safieh (*Presidente*)

Andrei Herberth Rodrigues de Oliveira

Manuela Lins Dantas

Michele Rodrigues Dias

Renata Karina Souza Martins Araújo

COLABORAÇÃO

Júlia Andrade Paiva

Lorena Medeiros Toscano de Brito

Thalita Souza Domotor Bezerra

PROJETO GRÁFICO / DIAGRAMAÇÃO

Assessoria de Comunicação Social

Fernando Souza (*Designer*)

Caroline Macedo (*Designer*)

MAIO/2024

1

APRESENTAÇÃO

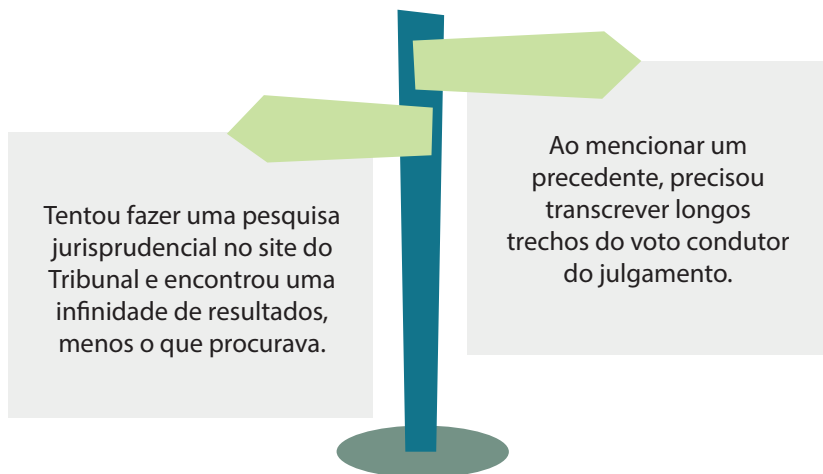
O Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte uniram-se para promover o “Curso de Elaboração de Ementas Jurisprudenciais: teoria e prática”, ministrado pelo professor e servidor do Tribunal de Contas da União, Cleber Araújo Cunha.

Além de trazer orientações técnicas, o curso sensibilizou os participantes sobre a relevância da atividade de ementa para a organização, sistematização e pesquisa de jurisprudência dos Tribunais.

Nesse contexto e considerando que a divulgação da jurisprudência é um instrumento de transparência, de democratização e de controle social, a Comissão Permanente de Jurisprudência confeccionou a presente cartilha, que é direcionada aos servidores, membros e demais colaboradores do TCE/RN.

2 A IMPORTÂNCIA DA EMENTA

Você provavelmente já passou por uma das seguintes situações:



Essas duas situações ilustram a importância de uma ementa bem elaborada, pois, tanto a pesquisa quanto a remissão podem ser realizadas a partir da ementa do julgado.

Mas o que seria uma ementa bem elaborada?

Será que ela pode ser formada apenas por palavras-chaves, separadas por pontos?

É aconselhável que a ementa traga as áreas do Direito?

Buscando responder a essas e a outras perguntas, elaborou-se esta cartilha com **orientações técnicas sobre a construção de ementas no âmbito do TCE/RN.**



3 CONCEITO E FUNÇÕES

Ementa

“Resumo preciso, coerente e claro de um texto que, geralmente, tem caráter normativo. No âmbito legislativo, refere-se ao texto legal. Na área jurisprudencial e administrativa, representa a síntese de uma decisão ou parecer.”¹

Na **área jurisprudencial**, a ementa composta apenas por palavras-chaves e frases soltas **não atende** às suas **FUNÇÕES**, quais sejam:

Facilitadora de pesquisa	Viabiliza o rápido conhecimento do assunto tratado e da tese adotada na decisão.
Pedagógica	Orienta os gestores públicos nas suas tomadas de decisões, pois no texto encontrará fonte de consulta qualificada para situações que se repetem no dia a dia da gestão, seja na área de licitação, de pessoal ou outras. Traz, também, uma norma capaz de integrar o ordenamento na hipótese de lacuna legal, e, ainda, elucida a interpretação que o Tribunal dispensa às hipóteses normativas existentes.
Substitutiva	Por sintetizar o conteúdo da decisão, a ementa pode ser utilizada para remissão do julgado, evitando a transcrição de trechos do Voto.

¹ Vocabulário de Controle Externo do TCU. Disponível em https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=701663:10:115054305470423::NO::P10_COD_TERMOS:1108619. Acesso em 27 out. 2023.

4

ESTRUTURA DA EMENTA JURISPRUDENCIAL

A EMENTA é formada pelo **cabeçalho** e **dispositivo**:

Cabeçalho

LICITAÇÃO. PREGÃO. PREGOEIRO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. EDITAL DE LICITAÇÃO. ELABORAÇÃO.

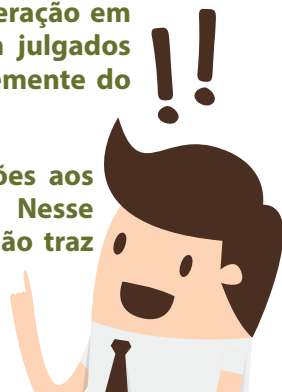
Dispositivo

A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às tarefas de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo no art. 3º, inciso IV, da Lei 10.520/2002.

Alguns Tribunais também incluem uma conclusão, que expressa o resultado do julgamento (v.g. “recurso provido”, “contas julgadas irregulares”, “recomendações expedidas”).

Contudo, as informações constantes na conclusão não se mostram relevantes em termos de recuperação em pesquisas, pois, de modo geral, se buscam julgados sobre uma determinada tese, independentemente do resultado.

O CNJ, no entanto, traz, nas suas orientações aos Tribunais, que façam uso da conclusão. Nesse sentido, considerando que tal informação não traz prejuízo à pesquisa, deve ficar a critério de cada Relator a sua inclusão.



Cabeçalho

Deve conter palavras e expressões (**descritores**) que reflitam o conteúdo da decisão. Os **descritores** devem estar em caixa alta e separados por pontos, sem grifos e apostos na ordem do geral para o específico.

Exemplos:

PESSOAL. APOSENTADORIA. VANTAGEM. OPÇÃO. QUINTOS. ACUMULAÇÃO.

LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

Diante da potencial aplicação da ementa em casos semelhantes, recomenda-se que o cabeçalho **não contenha detalhes específicos do caso, a exemplo do nome do jurisdicionado.**

O cabeçalho deve trazer as áreas do Direito (“Administrativo”, “Constitucional” etc.)?

Embora seu uso seja comum, não se indica a utilização de verbetes genéricos, a exemplo da área do Direito, uma vez que pode ocasionar uma recuperação de documentos em excesso (revocação), inservíveis ao usuário que deseja agilidade e precisão nas suas pesquisas, tornando a busca exaustiva.



Dispositivo

O dispositivo é a parte da ementa que expressa as teses jurídicas adotadas no julgamento.

Dados do caso concreto devem ser relatados?

Não. Em regra, só devem constar no dispositivo as **informações essenciais** à delimitação do âmbito de aplicação da tese.



Elementos da ementa:

- ▶ Contexto fático: o que ocorreu?
- ▶ Questão jurídica: o que se discute?
- ▶ Entendimento: qual o posicionamento adotado?
- ▶ Fundamento: o que motivou o posicionamento?

Exemplos que expressam algumas dessas estruturas:

Contexto fático	Na hipótese em que...
	Nos casos de...
Questão Jurídica	Ainda que...
	A legalidade da concessão...
Entendimento	A possibilidade jurídica de...
	É ilegal...
	É irregular...
	É lícito...
Fundamento	É admissível...
	É legal...
	Nos termos do artigo...
	De acordo com o posicionamento do...
	Conforme Tese de Repercussão Geral nº...

Embora enriqueça a ementa, o **fundamento** nem sempre está presente. Essa ausência é mais comum quando há dificuldade de registrar os múltiplos fundamentos que amparam a tese, bem como, qualificar quais teriam maior peso.



5 ORIENTAÇÕES GERAIS

- ▶ Redigir em forma de comando;
- ▶ Usar preferencialmente frases curtas e na forma direta;
- ▶ Expressar o sentido completo, com sujeito, verbo e complementos;
- ▶ Avaliar a efetiva necessidade de todas as palavras utilizadas;
- ▶ Evitar adjetivos e subjetivismos;
- ▶ Afastar construções ambíguas e contraditórias.

Considerando que as decisões do Tribunal são de interesse da população, que cada vez mais utiliza a nossa busca de jurisprudência, **recomenda-se** a simplificação da linguagem jurídica. Alguns termos técnicos são essenciais, mas os exageros dificultam a compreensão da decisão por parte da população em geral e, por isso, **devem ser evitados**.

Abaixo, alguns exemplos de termos com sugestão de **substitutivo**:

EVITE ✗	ADOTE ✓
<i>decisum vergastado</i>	decisão recorrida
<i>periculum in mora</i>	perigo da demora
<i>inaudita altera pars</i>	sem ouvir a parte
<i>conditio sine qua non</i>	condição sem a qual
<i>ex vi legis</i>	por força da lei

6 EXEMPLOS

Com a finalidade de ilustrar os parâmetros propostos na cartilha, passamos a apresentar alguns exemplos:



COMO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 1

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ATRASO QUANTO À REMESSA DOS ANEXOS BIMESTRAIS. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA.

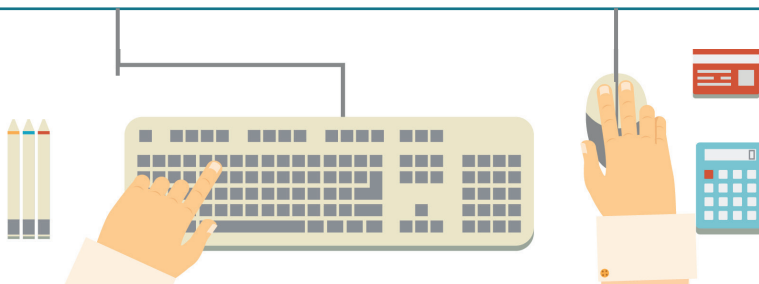
. A sanção decorrente da omissão ou atraso na obrigação regulamentar de prestar informações ao Tribunal prescinde da demonstração de dano ao erário.



COMO NÃO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 1

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO Nº 030/2012-TC. PERÍODO DE DEZEMBRO DE 2018. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. FATOS QUE NÃO CONSTITUEM ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PARA FINS DE INELEGIBILIDADE.





COMO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 2

ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. CARGOS INACUMULÁVEIS. AUSÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS ENTRE OS CARGOS. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL.

1. Excepcionalmente, admitem-se, no máximo, dois vínculos, se comprovado o enquadramento nos permissivos constitucionais (art. 37, inciso XVI, CF), desde que compatíveis, afigurando-se inconstitucional a situação de acumulação não autorizada pelo ordenamento jurídico, incompatível ou o triplice vínculo;
2. É necessário aferir-se a compatibilidade de horários para o exercício de dois cargos públicos acumuláveis- dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.
3. O descumprimento de determinação imposta pelo TCE/RN com escopo de sanar possível irregularidade de acumulação pode gerar aplicação de multa ao Responsável, nos termos do art. 107, II, alíneas “e” e “f”, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012 c/c art. 323, inciso II, alíneas “e” e “f”, do TCE/RI.



COMO NÃO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 2

ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. CARGOS INACUMULÁVEIS. AUSÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS ENTRE OS CARGOS. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO IMPOSTA PELO TCE/RN. MONITORAMENTO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO DOS ÓRGÃOS. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL.

1. Excepcionalmente, admitem-se, no máximo, dois vínculos, se comprovado o enquadramento nos permissivos constitucionais (art. 37, inciso XVI, CF), desde que compatíveis, afigurando-se inconstitucional a situação de acumulação não autorizada pelo ordenamento jurídico, incompatível ou o triplice vínculo;
2. A Unidade Técnica Representante sindicalizou que 17 (dezesete) agentes públicos indicados na Representação estariam acumulando 2 (dois) ou mais vínculos com a Administração Pública, possivelmente de forma irregular conforme levantamento realizado em junho de 2018;
3. É necessário aferir-se a compatibilidade de horários para o exercício de dois cargos públicos acumuláveis- dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.
4. Recomendação para que o Ente Municipal realize procedimentos periódicos de investigação da acumulação de cargos públicos de seus servidores;
5. O descumprimento de determinação imposta pelo TCE/RN com escopo de sanar possível irregularidade de acumulação pode gerar aplicação de multa ao Responsável, nos termos do art. 107, II, alíneas "e" e "f", da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012 c/c art. 323, inciso II, alíneas "e" e "f", do TCE/RI.



COMO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 3

INDEVIDO ENQUADRAMENTO DE SERVIDOR ANTERIORMENTE OCUPANTE DE CARGO DE NÍVEL MÉDIO EM CARGO DE NÍVEL SUPERIOR. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. CARGO COM ATRIBUIÇÕES E COMPLEXIDADE DISTINTAS. ASCENSÃO FUNCIONAL INCONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONCURSO PÚBLICO E DA ISONOMIA. EFEITOS DA MODULAÇÃO PROPUGNADA EM ADI. INCIDÊNCIA. SERVIDORES AMPARADOS PELAS LEIS DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS.

1. Na hipótese do enquadramento que implicar em provimento em cargo de nível de atribuições e complexidade distintas daquele no qual o interessado fora inicialmente investido configura ascensão funcional.
2. É flagrantemente inconstitucional a ascensão funcional de servidor público, em virtude da violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia.
3. Há flagrante ilegalidade no enquadramento de servidor público anteriormente ocupante de cargo de nível médio em cargo de nível superior, não previsto na respectiva lei de regência.
4. Os efeitos da modulação propugnada em ADI apenas beneficiam os servidores amparados pelas leis declaradas inconstitucionais naquele caso, não se estendendo à situação do servidor que é tutelado por outra lei, a qual não foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade.



COMO NÃO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 3

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. É INDEVIDO O ENQUADRAMENTO DE SERVIDOR ANTERIORMENTE OCUPANTE DE CARGO DE NÍVEL MÉDIO EM CARGO DE NÍVEL SUPERIOR NÃO PREVISTO NA LEI DE REGÊNCIA. A ASCENSÃO FUNCIONAL DO SERVIDOR EM CARGO COM ATRIBUIÇÕES E COMPLEXIDADE DISTINTAS É INCONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONCURSO PÚBLICO E DA ISONOMIA. EFEITOS DA MODULAÇÃO PROPUGNADA NA ADI 3552-RN NÃO ATINGEM OS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN.

1. Na hipótese do enquadramento que implicar em provimento em cargo de nível de atribuições e complexidade distintas daquele no qual o interessado fora inicialmente investido configura ascensão funcional.
2. É flagrantemente inconstitucional a ascensão funcional de servidor público do município de Mossoró, em virtude da violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia.
3. Há flagrante ilegalidade no enquadramento de servidor público de Mossoró, anteriormente ocupante do cargo de nível médio de Supervisor Escolar, no cargo de nível superior de Engenheiro, não previsto na Lei Complementar Municipal nº 003/2003.
4. Os efeitos da modulação propugnada na ADI 3552-RN apenas beneficiam os servidores amparados pelas Leis Complementares nº 233, de 17.04.2002, e nº 244, de 12.12.2002, ambas do Estado do Rio Grande do Norte, não se estendendo à situação do servidor que é tutelado pela Lei Complementar Municipal nº 003/2003, a qual não foi objeto da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade.



COMO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 4

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

. É irregular exigir que as licitantes comprovem experiência exclusiva e específica no escopo do objeto licitado, por afronta ao art. 30, §3º, da Lei nº 8.666/93.



COMO NÃO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 4

É irregular exigir que as licitantes comprovem experiência exclusiva e específica no escopo do objeto licitado. Aplicação de multa alta ao gestor.



COMO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 5

CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2008. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO. DIVERGÊNCIA DE DADOS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Seguindo a orientação da 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, válida para 2008, a 1ª parcela do FPM de 2009 deve ser contabilizada para apuração do Superávit/Déficit Financeiro do exercício anterior.
2. No contexto analisado, a divergência de dados conduz à emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas.



COMO NÃO ELABORAR UMA EMENTA

Exemplo 5

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. CONTAS DE GOVERNO. CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MUNICÍPIO DE NATAL. EXERCÍCIO DE 2008. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO. DIVERGÊNCIA DE DADOS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Seguindo a orientação da 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, válida para 2008, a 1ª parcela do FPM de 2009 deve ser contabilizada para apuração do Superávit/Déficit Financeiro do exercício anterior.
2. A divergência de dados conduz à emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas.

7

REFERÊNCIAS

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

CUNHA, Cleber Araújo. Curso de Elaboração de Ementas Jurisprudenciais – Teoria E Prática. ESMARN – Escola de Magistratura do RN. Natal/RN: outubro, 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diretrizes para a elaboração de ementas. Brasília: 2021. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/09/diretrizes-elaboracao-ementas-uerj-reg-cnj-v15122021.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2024.

TCU – Vocabulário de Controle Externo (Versão 3.0). Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=701663:1:110448878259126>. Acesso em: 09 abr. 2024.



MAIO/2024