

## A UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DE CONTAS: UMA ANÁLISE ECONÔMICO- COMPORTAMENTAL DOS PROCESSOS DECISÓRIOS<sup>1</sup>

Ana Cristina Moraes Warpechowski<sup>2</sup>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo geral a investigação econômico-comportamental dos principais atores dos processos de contas para se chegar a decisões satisfatórias, hábeis a fornecer uma resposta adequada e tempestiva. Neste contexto, de forma mais específica, será estudada a uniformização de jurisprudência como mecanismo de redução de custos e desigualdades que tornará viável a formação de um acervo de capital jurídico para fortalecimento dos Tribunais de Contas brasileiros.

Palavras-Chave: divergência; racionalidade limitada; processo decisório; Tribunal de Contas; uniformização de jurisprudência; acervo de capital jurídico.

THE STANDARDIZATION OF ACCOUNTS'

---

<sup>1</sup> Originalmente publicado em: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 79-100, ISBN 978-85-450-0604-6

<sup>2</sup> Mestre em Direito (UFRGS); Especialista em Direito de Família e Sucessões (ULBRA), Processo Civil (ULBRA), Direito Público (UNIRITTER), Direito e Processo do Trabalho (UNISINOS). Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

## JURISPRUDENCE: AN ECONOMIC-BEHAVIORAL ANALYSIS OF DECISION-MAKING PROCESSES

**Abstract:** The present article's general objective is the economical-behavioral investigation of the main account processes' actors in order to reach satisfactory decisions, capable of providing adequate and timely response. In this context, in a more specific way, will be studied the standardization of jurisprudence as a mechanism for reducing costs and inequalities that will make viable the formation of a legal capital *acquis* to strengthen the Brazilian Courts of Accounts.

**Keywords:** disagreement; bounded rationality; decision-making process; Courts of Accounts; standards of jurisprudence; legal capital *acquis*.

### INTRODUÇÃO



Economia tem desenvolvido importantes estudos sobre os processos decisórios dos seres humanos. As pessoas, em regra, respondem a incentivos e, em razão disto, as leis podem ser utilizadas como uma ferramenta poderosa para encorajar ou desencorajar condutas, servindo de diretrizes à indução de comportamentos sociais. Como decorrência lógica, a efetividade das regras sociais deveria ser analisada previamente para a formação de políticas legislativas adequadas, afastando-se ou, ao menos, minimizando, riscos indesejados.

Porém, no Brasil do século XXI, muitos textos são construídos e entram em vigor sem um exame mais detalhado das suas consequências ou das reações dos destinatários diretos, trazendo prejuízo à sociedade como um todo. O processo legislativo brasileiro é oneroso e possibilita grande criatividade aos entes federativos (União, Distrito Federal, 26 Estados e 5.570

Municípios), com seus respectivos legisladores. Há um verdadeiro emaranhado de regras, muitas delas declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, o que dificulta a tarefa dos intérpretes por não se saber ao certo quantas e quais leis estão em vigor; isto sem mencionar na abertura do sistema jurídico com a adoção da sistemática de princípios e conceitos jurídicos indeterminados, promovendo a ampliação interpretativa, não raras vezes contraditórias. De outro lado, o Poder Executivo, ao não dar conta das suas atribuições constitucionais e legais, repassa algumas das suas responsabilidades decisórias ao Judiciário, cada vez mais abarrotado, em um círculo vicioso de sobreposição de funções, demonstrando a necessidade de revisão de sentido do princípio da separação de poderes que consta no art. 2º da Constituição Federal.

Com efeito, as instituições políticas ou públicas são criações abstratas de alguns indivíduos para organizar a sociedade por meio do estabelecimento de “realidades intersubjetivas”.<sup>3</sup> A existência hígida das instituições, portanto, depende da crença e da vontade dos indivíduos que atuam em seu nome e defendem os seus ideais; como também depende da crença e da vontade das pessoas, físicas ou jurídicas, que exercem seus direitos e cumprem os seus deveres em benefício da coletividade. Logo, a crise de credibilidade dos indivíduos nas matrizes institucionais conduz à crise das instituições, como o exemplo histórico do império romano, que evaporou porque os indivíduos deixaram de acreditar nele.

Em decorrência disto e dos reflexos da “hipermodernidade”,<sup>4</sup> as relações políticas e sociais estão cada vez mais complexas e as formas tradicionais de organização e administração do Estado já não bastam mais em si mesmas. A busca pela transparência e acesso às informações é uma forma de tentar

---

<sup>3</sup> HARARI, 2016.

<sup>4</sup> LIPOVETSKY; SÉBASTIEN, 2014. FORBES; REALE JÚNIOR; FERAZ JUNIOR, 2005.

restabelecer a credibilidade perdida nas instituições, mas precisamos ir além, com a revisão dos papéis institucionais e a evolução da conduta dos indivíduos que as representam.

Da mesma forma, os Tribunais de Contas devem repensar a sua atuação, promovendo mudanças adaptativas à nova realidade que se apresenta. Exemplificativamente, eles podem realizar o planejamento de atuações coordenadas e colaborativas com os demais órgãos e poderes, com o intuito de solucionar problemas crônicos de desperdícios de recursos públicos, escassos e finitos, bem como podem mitigar a ineficiência na implementação de políticas públicas, que se repetem e se alongam na história por falta de sincronicidade e de conhecimento das capacidades institucionais de cada agente. O modelo tradicional de análise dos processos de contas também pode evoluir com a adoção de critérios de resolução que mitiguem a insegurança jurídica, em especial com a sistematização de procedimentos que levem à uniformização das matérias debatidas nos seus julgados.

À vista disto, o presente ensaio, dividido em seis seções, partirá do uso de ferramentas interdisciplinares como chaves de leitura para desvelar e interpretar os processos decisórios dos indivíduos que representam os Tribunais de Contas na sua mais alta instância, os Ministros, Ministros Substitutos, Conselheiros e Conselheiros Substitutos. Na segunda seção, após esta introdução, discutiremos sobre o caráter divergente dos seres humanos. Após, serão trazidos elementos da hipótese de racionalidade limitada na tomada de decisão, que precisa ser melhor compreendida no meio jurídico e social. A seguir, analisaremos o comportamento dos julgadores de contas, que são seres humanos e sofrem influências internas e externas nos seus processos decisórios. Na quinta seção, veremos como a uniformização de jurisprudência pode auxiliar na busca da eficácia e da efetividade das decisões, garantindo uma maior segurança jurídica nos seus aspectos materiais de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade. Por fim, algumas conclusões serão traçadas para

fechamento deste capítulo.

## 1 DIVERGÊNCIA: CARACTERÍSTICA INTRÍNSECA AO SER HUMANO

Os seres humanos divergem a todo momento e por isso são necessárias as convenções sociais como uma forma de criar uma ordem e evitar o caos. Há o lado positivo, porque sempre estaremos nos movimentando em busca de mudanças evolutivas; mas também há o lado negativo, já que a discórdia excessiva e a falta de temperança geram conflitos que podem desorganizar completamente uma sociedade.

A identificação das cores é um exemplo típico de distinção de significados, seja na forma como são vistas ou nos sentidos atribuídos a elas. Estratégias de *marketing* frequentemente as utilizam com o escopo de induzir condutas e estabelecer preferências. A Coca-Cola, por exemplo, associou a cor vermelha aos seus produtos e influenciou a mudança das vestimentas do Papai Noel, que passaram de verde para vermelho, com a apropriação de um ícone secular; enquanto a Pepsi escolheu a cor azul como uma forma de diferenciar as marcas e evitar que os consumidores peguem o produto errado nas prateleiras de mercados.<sup>5</sup> Muitas pessoas possuem algum tipo de deficiência na visão, de forma parcial<sup>6</sup> ou total; mas, ainda assim, os produtos podem ser diferenciados com base no estímulo de outros sentidos, como o paladar ou o olfato, que ficam potencializados com a perda da visibilidade.

Desta maneira, a forma como os seres humanos enxergam as cores pode variar, tanto na tonalidade quanto no significado, o que torna a simples afirmação de que algo é preto ou branco, em sentido unívoco, algo controvertido, pois, conforme

---

<sup>5</sup> FRASER, 2007, p. 12-13.

<sup>6</sup> Cerca de 8% dos homens e 0,5% das mulheres têm algum tipo de deficiência, sendo as mais comuns a protanopsia, por não verem o vermelho, e o daltonismo, ao não distinguirem o verde e o vermelho. *Idem*, p. 28-29.

Eva Heller<sup>7</sup>, testes empíricos revelaram que o preto possui 50 tons; o branco, 67; e, na zona de penumbra entre o branco e o preto existe o cinza, com mais 67 tonalidades.

Alguns dizem que o preto<sup>8</sup> não é uma cor, sem dizer o porquê; mas, ainda que o neguem, as pessoas veem o preto e lhe conferem uma simbologia que não pode ser comparada a nenhum outra cor. Já foi usado por noivas e possui, em geral, o sinônimo de fim, luto, ódio, azar, sujeira ou ilegalidade, como, por exemplo, lista negra, dinheiro negro, comércio negro, trabalho negro; sendo, também, a cor da elegância, dos conservadores e das autoridades.

De outro lado, o branco<sup>9</sup> é idealizado como inocência, pureza e perfeição. A mentira branca tem o sentido de algo cortês, sem maldade e a bandeira branca é o símbolo da paz, de que não se quer mais lutar em batalhas. A palavra “candidato”, na sua origem em latim, significava o comportamento impecável do concorrente a cargo político, que era demonstrado pelo uso de togas brancas – *candidus* – durante a sabatina realizada pelo público; hoje, no Brasil, existe a Lei da Ficha Limpa para regulamentar as hipóteses de inelegibilidade e afastar aqueles que possuem conduta suja.<sup>10</sup>

Outro exemplo é a distinção de classes sociais que havia na Inglaterra e nos Estados Unidos: o colarinho branco era usado por profissionais assalariados que ocupavam cargos burocráticos ou administrativos; enquanto o colarinho azul era usado por trabalhadores braçais. Com o passar do tempo, houve a mudança de sentido, surgindo o “crime de colarinho branco” para designar fraudes dentro de organizações, sem o derramamento de sangue e com a lavagem dos recursos para aparentar licitude, matéria

---

<sup>7</sup> HELLER, 2013.

<sup>8</sup> Idem, p. 232 a 270.

<sup>9</sup> Idem, p. 275 a 331.

<sup>10</sup> Lei Complementar Federal nº 135/2010, que alterou a Lei Complementar Federal nº 64/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em 23 abr. 2018.

que também foi regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro como ilícito penal.<sup>11</sup>

Partindo para a simbologia, o ícone de “justiça cega” também revela controvérsias interpretativas por existir três deusas representando a conduta justa do julgador.<sup>12</sup> Na origem, a deusa grega Thémis era figurada cega ou com vendas nos olhos e espada para baixo para demonstrar a sua “imparcialidade” como deusa das leis eternas, julgando os deuses, inclusive Zeus, seu marido. Diferentemente, a deusa grega Diké, filha de Thémis e Zeus, também simbolizava a justiça, mas julgava somente os mortais, e, por isto, possuía a espada empunhada para cima e não usava vendas nos olhos para que pudesse olhar os pratos da balança e ver se estavam equilibrados, no sentido de “força e igualdade”. Por fim, a deusa romana Iustitia era uma representação de Diké, aparecendo vendada; às vezes sentada, com a espada em posição de descanso; ou às vezes levantada, usando a espada para declarar o direito e fazer “justiça” quando o fiel da balança estivesse completamente reto. No Brasil não existe uma representação única, em que pese esteja ganhando força a concepção de que a justiça não poderia estar vendada, em um resgate à palavra Diké, que significa, segundo Tercio Sampaio Ferraz Jr., o “poder de estabelecer o equilíbrio social” na conotação de dar a cada um o que é seu e, mais recentemente, a ideia de “processo, pena e pagamento”.<sup>13</sup>

Estes exemplos demonstram que existem divergências de interpretação e mudanças de significados até em questões singulares e que passam despercebidas no cotidiano. No ambiente envolvendo as decisões de processos de contas, por conseguinte,

---

<sup>11</sup> A Lei Federal nº 7.492/86 define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, também chamada de “Lei dos Crimes de Colarinho Branco”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7492.htm)>. Acesso em 23 abr. 2018.

<sup>12</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=initial>>. Acesso em 23 abr. 2018.

<sup>13</sup> FERRAZ JUNIOR, 2016, p. 30.

é natural a ocorrência de dissonâncias por causa da diversidade e da complexidade das matérias debatidas em uma única sessão de julgamento, requerendo, dos julgadores, a compreensão de Economia, Contabilidade, Finanças Públicas e Direito, com suas ramificações que perpassam, especialmente, pelo constitucional, administrativo, tributário, ambiental, civil, trabalhista, penal e previdenciário.

## 2 A RACIONALIDADE LIMITADA NA TOMADA DE DECISÃO

No mundo atual, inúmeros estudos vêm sendo desenvolvidos a fim de desvendar as decisões dos indivíduos. Na Economia, pensadores neoclássicos encontraram respostas a estas inquietações na “teoria da utilidade esperada”,<sup>14</sup> também conhecida como a “racionalidade substantiva” do *homo economicus*, cujas ações são descritas como a busca individual da maximização do seu próprio interesse, resultando naquilo que se chama “decisão ótima”.<sup>15</sup> Esta ideia de racionalidade não lexical possui significado epistemológico sobre “o que é decidido”, sendo que a representação social dos padrões das escolhas individuais está descrita na “hipótese da escolha racional”.

De outro lado, teóricos institucionalistas<sup>16</sup> constataram que esta concepção foi útil em um primeiro momento para entender a ligação entre as regras jurídicas e a sociedade, devendo o conceito avançar no seu aspecto ontológico, no sentido de “como são tomadas as decisões”. Com a multidisciplinariedade e os avanços da Psicologia e da Neurociência, os estudiosos revelaram que muitos comportamentos poderiam ser imprevisíveis e até mesmo incompatíveis com as premissas da escolha racional, sendo necessário um novo paradigma. Diante disto,

---

<sup>14</sup> CUSINATO, *A teoria da decisão sob incerteza e a hipótese da utilidade esperada*.

<sup>15</sup> MORGAN, 1996.

<sup>16</sup> A partir de VEBLEN, 1898.



considerando as limitações do ser humano e do meio-ambiente em que vive, deficiências e desvios nas referidas previsões começaram a apontar para a necessidade de qualificar a racionalidade, aumentando as hipóteses em que as decisões também podem ser consideradas racionais.

Herbert Simon,<sup>17</sup> cujo trabalho vem sendo citado em diversas obras contemporâneas,<sup>18</sup> foi o responsável pela introdução da “teoria da racionalidade limitada” (*bounded rationality*), condutora de uma “decisão satisfatória” (*satisficing*), em virtude da escassez de tempo para se adquirir informações completas sobre a escolha a ser feita. E isto porque, muitas vezes, ocorre a “fraqueza de vontade”, chamada pelos antigos filósofos gregos como *akrasia*,<sup>19</sup> em que as pessoas sabem qual é a forma racional de agir e, ainda assim, não agem desta forma, mostrando um comportamento real diferente daquele que era esperado.

No ano de 2000, Richard Thaler<sup>20</sup> fez uma previsão de que o *homo economicus* iria evoluir para o *homo sapiens*, tornando-se mais emocional. No entanto, o autor reconheceu que é mais difícil e imprevisível estabelecer modelos comportamentais de humanos emocionais quase-racionais, se comparados com os modelos tradicionais em que os agentes vivem num mundo ideal de padrões medianos. Em 2017, Thaler foi laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel pelo trabalho desenvolvido na área comportamental.

A literatura é crescente no sentido de identificar erros sistêmicos, desvios de padrões previsíveis do homem médio e distorções heurísticas, condicionando a racionalidade.<sup>21</sup> Amos Tversky e Daniel Kahneman,<sup>22</sup> por exemplo, realizaram estudos

---

<sup>17</sup> Laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1978 pelo trabalho seminal na área teórica sobre a racionalidade. SIMON, 1947.

<sup>18</sup> Por exemplo: KOROBKIN; ULEN, 2000, p. 1053-1143; SANTOLIM, 2015; GUERRA, 2017; NÓBREGA; MENEZES, 2018; LEAL, 2014.

<sup>19</sup> SEN, 2011, p. 210.

<sup>20</sup> THALER, 2000, p. 133-141.

<sup>21</sup> ARAÚJO, 2014, p. 31-37

<sup>22</sup> Artigo publicado originalmente na *Science*, v. 185, 1974, considerado o

empíricos e chegaram à classificação genérica de três grandes grupos de heurísticas: “representatividade” (julgamentos influenciados pelo que é típico ou baseados naquilo que representa uma determinada situação), “disponibilidade” (julgamentos baseados naquilo que facilmente é lembrado) e “ajuste/ancoragem” (julgamentos que confiam naquilo que já existe).

Mais recentemente, seguindo uma linha de pesquisa evolucionária, Peter M. Todd e Gerd Gigerenzer<sup>23</sup> descreveram um programa de heurísticas simples por meio de três aspectos distintos, mas inter-relacionados: racionalidade limitada, racionalidade ecológica e racionalidade social.

Na concepção atribuída à “racionalidade limitada”, salientaram que não é necessária a análise exaustiva dos recursos ou conhecimentos computacionais para determinar todas as alternativas possíveis; ao contrário, devem ser utilizadas simples estratégias para otimizar a procura por informações e encontrar a melhor decisão, sem exaurimento, com a interrupção em determinado ponto. Porém, para se adaptarem às mudanças, estas inferências devem ser rápidas, frugais e precisas, levando ao conceito de “racionalidade ecológica”, que envolve o exame das estruturas ambientais e a utilização de heurísticas, como se fosse uma espécie de caixa em que as ferramentas estão disponíveis ao usuário. E, por fim, a “racionalidade social” representa as limitações determinadas pelas normas sociais e emoções que guiam os seres humanos a decidirem de forma simples, precisa e econômica, respeitando o espaço dos outros.

Estas novas teorias intencionam simplificar as decisões com base em modelos reais do comportamento humano. Algumas heurísticas são recorrentes nas interações sociais e ocorrem até mesmo de forma inconsciente, como, por exemplo:<sup>24</sup> a) “otimismo” – todos nós tendemos a ser otimistas com relação ao

---

estudo seminal na área empírica sobre a racionalidade. KAHNEMAN, 2012, p. 524-555.

<sup>23</sup> TODD; GIGERENZER, 2000.

<sup>24</sup> THALER, *Op. Cit.*, p. 133-134.

futuro; b) “excesso de confiança” – em alguns assuntos, acreditamos ser melhores analistas do que realmente somos; c) “efeito do falso consenso” – pensamos que os outros são exatamente como nós; d) “maldição do conhecimento” – uma vez que conhecemos algo, não conseguimos imaginar algo diverso; e e) “manutenção do *status quo*” – as desvantagens de sair da posição atual são muito maiores do que as vantagens em mantê-la.

Em processos decisórios que envolvem julgamentos, por sua vez, normalmente é utilizada a “lógica” ou a “teoria da probabilidade” e depois é verificado como poderão ser úteis, visto que muitas ações são baseadas inteiramente na violação de uma determinada norma. Ou seja, primeiro ocorre o julgamento e depois vem a justificação, ressalvados os casos envolvendo dilemas morais ou que necessitam de uma análise mais acurada. Por isto, considerando as limitações de tempo e conhecimento, as heurísticas proporcionam inferências razoáveis e adaptativas ao mundo real, sendo que o julgador pode usar critérios de correspondência e consistência, que podem medir com maior precisão, rapidez e simplicidade as razões pelas quais a decisão é tomada.

Diante destas breves observações, resta claro que devemos buscar, cada vez mais, conhecer os trabalhos interdisciplinares sobre a racionalidade e trazê-los para a realidade brasileira, com as adequações necessárias, para que a interação entre as diversas áreas de saber facilitem a compreensão de como os indivíduos agem e reagem nas suas relações sociais, jurídicas, econômicas e políticas.

### 3 O PROCESSO DECISÓRIO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como regra geral no Brasil, os magistrados dos Tribunais de Contas não são eleitos pelo voto popular. A escolha dos Ministros ou Conselheiros guarda contornos políticos, com a obediência aos requisitos constitucionais atualmente em vigor;

enquanto os Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos ingressam mediante concurso público, conforme legislações específicas que regulamentam os cargos. A partir da nomeação e posse, todos assumem o compromisso de respeitar os ditames constitucionais, com as prerrogativas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Os processos de contas,<sup>25</sup> assim como os judiciais, muitas vezes são decididos de forma generosa, apaixonada ou providencial, sem uma análise das consequências institucionais decorrentes. Os juízes, de um modo geral, são alvo de observações e críticas como, por exemplo, o modo de se vestir ou de usar as togas, o corte de cabelo, o asseio, o comportamento durante as sessões ou em sociedade, ou seja, os atos, trejeitos, falas e escritos estão sob constante julgamento, pois existe o senso comum de que tudo deve ser impecável.

Em uma abordagem institucionalista, os elementos comportamentais<sup>26</sup> e neurocientíficos<sup>27</sup> influenciam na forma como os juízes decidem. A racionalidade dos processos hermenêuticos não pode ser absoluta ou metafísica, despregada do organismo, visto que testes empíricos comprovaram que a mente, induzida por emoções e sentimentos, produz reações que condicionam o corpo e o raciocínio. Os magistrados são seres humanos, influenciados por seus próprios genes e meios em que vive, e estão, portanto, sujeitos a falhas, variações emocionais, vaidades, extravagâncias, concepções ideológicas, necessidade de reconhecimento social, circunstâncias biológicas, dentre outros fatores. Por estas razões, o conhecimento de como funciona o sistema afetivo pode ser útil para que o autoconhecimento e o autocontrole promovam o equilíbrio na solução dos casos concretos, conferindo uma maior isenção nas tomadas de decisões

---

<sup>25</sup> Em sentido *lato*, abrangendo contas de governo, contas de gestão, exame da legalidade de atos de pessoal, representações, inspeções especiais ou extraordinárias, dentre outros.

<sup>26</sup> Por exemplo: HAIDT, 2001.

<sup>27</sup> Por exemplo: DAMÁSIO, 1996.

processuais com o afastamento de tendências eminentemente enviesadas.

Luís Roberto Barroso<sup>28</sup> afirmou que, no mundo real, a concretização das normas jurídicas, especialmente as constitucionais, deve considerar a influência recíproca entre Direito e Política. Em múltiplas hipóteses, o intérprete não pode se fundar em elementos de pura razão e objetividade, como é ambicionado pelo Direito, mas não é por isso que deve recair em discricionariedades e subjetividades, visto que existem limitações hermenêuticas e os parâmetros de razoabilidade e legitimidade são controlados pela sociedade.

Nas decisões proferidas por órgãos colegiados, ocorre uma mitigação dos condicionamentos pessoais em vista dos debates travados e da possibilidade de modificação de posições já firmadas. Em decorrência, jurisprudências uniformizadas ou sumuladas deveriam ser utilizadas de forma vinculante pelos julgadores em casos idênticos como uma forma de induzir comportamentos sociais, até que venham a ser superadas por novos fundamentos ou mudanças culturais. Com isto, restaria fortalecido o próprio processo mental argumentativo, não só dos juízes, mas de todas as partes que atuam dentro do processo, no momento em que devem demonstrar, de forma fundamentada, que a hipótese é diferente da norma vinculadora.

Paradoxalmente, em virtude das características dos processos de contas, poderia aparentar que todos os casos sejam difíceis, inexistindo os de fácil resolução. No entanto, admitir que isto seja possível, estabeleceria um *discrímen* temporal desnecessário àqueles processos que, por uma simples triagem na distribuição, poderiam ser identificados como de baixa complexidade por já existirem normas jurídicas que servem de ancoragem à solução rápida e adequada.

Cada Tribunal de Contas brasileiro possui um número certo de jurisdicionados, variando a forma como são auditados

---

<sup>28</sup>

BARROSO, 2009, p. 3.

e, em consequência, a quantidade de processos instaurados a cada ano. Apesar disto, estamos diante de um ambiente controlável, ao contrário do Poder Judiciário, que trabalha com a incerteza constante, tanto em relação à quantidade de processos quanto à qualidade dos conflitos submetidos à sua apreciação. Isto significa dizer que, no âmbito da “jurisdição de contas”,<sup>29</sup> é comparativamente mais simples fornecer respostas únicas a determinadas matérias que estão sob julgamento, o que, em tese, possibilitaria uma maior confiança nas suas diretrizes.

Outra peculiaridade que encontramos nos processos de contas é a diversificação de questões em um único expediente, representadas pelas falhas identificadas durante as auditorias ocorridas nos órgãos sob sua jurisdição. As irregularidades deveriam, portanto, ser analisadas e fundamentadas como se fossem capítulos dos votos, com as conclusões retratadas na parte dispositiva, sintetizando o julgamento das contas dos gestores e os demais conseqüências, como aplicação de multa, imposição de débito, assinatura de prazo para correção da ilegalidade, delimitação de providências prospectivas, dentre outros possíveis comandos previstos na Constituição Federal.

No início deste artigo, vimos que os seres humanos divergem dos sentidos atribuídos às coisas, por mais singulares que possam parecer, porque compreendem ou enxergam de forma diferente. No âmbito de um Tribunal de Contas, a diferenciação entre casos fáceis e difíceis depende da quantidade e da qualidade dos apontes registrados em cada processo, sendo que, em qualquer hipótese, pode haver a uniformização de entendimentos, tendentes a indicar as diretrizes institucionais.

*A priori*, os casos fáceis ocorrem quando há um baixo grau de controvérsia em relação às matérias consignadas, sendo

---

<sup>29</sup> Sobre a existência desta espécie de jurisdição, ver: SARQUIS, 2017, p. 345-349. No nosso entendimento, a partir da entrada em vigor da Lei Federal nº 13.655/2018, reconheceu-se a jurisdição controladora como espécie própria, distinta da judicial e da administrativa.

que a discricionariedade<sup>30</sup> e a racionalidade dos julgadores deveriam ficar limitadas às regras já estabelecidas, pois as possibilidades legítimas de solução dos processos são finitas. Há casos, também, em que apenas uma norma pode ser utilizada na tomada de decisão, sendo admissível o raciocínio silogístico de subsunção para que, após o exercício lógico-dedutivo, seja revelada a única solução correta, uma vez que inexistente outra resposta normativa à idêntica situação fática. Nestas situações, as normas podem ser extraídas da “caixa de ferramentas” que contém heurísticas rápidas e frugais, possibilitando que sejam lançadas decisões minimalistas, desde que sempre esteja resguardada a devida fundamentação.

Diferentemente, algumas normas jurídicas podem carregar uma zona nebulosa que possibilita a valoração individualizada do intérprete, envolvendo experiências ou conceitos pessoais de interpretação baseados, em regra, em posicionamentos filosóficos, morais, ideológicos ou religiosos. Aqui, já não basta a mera subsunção do fato à norma porque a resposta não é deduzível e é mais complexa, requerendo um maior juízo valorativo, com decisões mais elaboradas. Estes são os chamados “casos difíceis”, que podem ser identificados por conterem “divergências semânticas” no sentido atribuído às normas; “desacordos morais razoáveis” entre as formas de pensar, radicalmente contrárias e sem conciliação possível; ou “colisão entre direitos fundamentais”, em que é possível optar por qualquer um deles, todos válidos.<sup>31</sup>

Nestas hipóteses, a atividade criativa do intérprete prepondera, devendo haver a “justificação argumentativa”<sup>32</sup> das suas escolhas, sendo possível a utilização de elementos extrajurídicos como o pragmatismo, a moral e a política (dentro da realidade subjetiva) ou da influência dos múltiplos atores e

---

<sup>30</sup> GUERRA, 2017.

<sup>31</sup> BARROSO, *Op. Cit.*, p. 23-24.

<sup>32</sup> BUSTAMANTE, 2008.

instituições que compõem a sociedade (dentro da realidade intersubjetiva). A “autoridade do argumento”,<sup>33</sup> assim, é a ferramenta necessária para justificar as razões de se ter adotado um parâmetro em detrimento de outro, porque, embora ambos possam ser factíveis, é preciso convencer as partes envolvidas e a sociedade, garantindo concretude e legitimidade às decisões.

Portanto, a racionalidade dos julgadores de contas, no sentido epistemológico, também é limitada, tanto nos casos fáceis quanto nos difíceis, porque o poder criativo não pode ser ilimitado ou arbitrário, e as respostas, ainda que controvertidas, devem estar disponíveis no ordenamento jurídico. Além disso, as decisões não podem interferir na normatividade legítima do Poder Legislativo ou nas escolhas lícitas do Poder Executivo, devendo estar restritas aos casos concretos de irregularidades que serão julgados.

#### 4 A UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DE CONTAS

Na atualidade, há defensores<sup>34</sup> da criação de uma Lei Nacional de Processo de Contas, traçando diretrizes e procedimentos de caráter geral aos Tribunais de Contas dos Estados, Tribunais de Contas dos Municípios, Tribunal de Contas de Município (São Paulo e Rio de Janeiro) e Tribunal de Contas da União.

Enquanto isto não se perfectibiliza, a técnica da uniformização de jurisprudência pode ser aplicada nos Tribunais de Contas, nos termos previstos em leis locais ou regimentais,<sup>35</sup> a

---

<sup>33</sup> Ver a diferença entre “autoridade do argumento” e “argumento de autoridade” em REMO, 2003.

<sup>34</sup> Por exemplo: COUTINHO, 2016, p. 181-201; SARQUIS, 2017, p. 343-367.

<sup>35</sup> Normativos encontrados nos sítios eletrônicos dos Tribunais: *Região Sul* – TCE/RS: Lei nº 11.424/2000, art. 62, e Resolução nº 1028/2015, arts. 7, 17, 28, 118 a 123; TCE/SC: Resolução nº 06/2001, arts. 154 a 161, 253; TCE/PR: LC nº 113/2005, arts. 11, 74, 81, 116, 149, e Resolução nº 1/2006, arts. 5, 16, 66, 415 a 417, 429, 434, 456; *Região Sudeste* – TCE/SP: LC nº 709/1993, arts. 78 a 80, 84, e Resolução nº 04/2010, arts. 48, 53 e 54, 120 a 136; TCM/SP: Resolução nº 03/2002, arts. 190, 204



fim de se dar coesão às decisões, evitando que casos iguais sejam decididos de forma diversa, conforme crítica de Miguel Reale:<sup>36</sup>

A jurisprudência é dessas realidades jurídicas que, de certa maneira, surpreendem o homem do povo. O vulgo não compreende e nem pode admitir que os tribunais, num dia julguem de uma forma e, pouco depois ou até mesmo num só dia, cheguem a conclusões diversas, em virtude das opiniões divergentes dos magistrados que os compõem.

Havendo lacuna normativa, portanto, o Código de Processo Civil de 2015 é aplicável de forma subsidiária, pois estabelece, no art. 926, que os tribunais “devem uniformizar a sua jurisprudência”, mantendo-a estável, íntegra e coerente, mediante a edição de enunciados de súmula. Em 25 de abril de 2018,

---

a 209; TCE/RJ: Deliberação nº 167, arts. 5, 73 a 77, 143; TCM/RJ: Deliberação nº 183, arts. 13, 26, 125 a 130, 265; TCE/ES: LC nº 621/2012, arts. 13, 172 e 173, 175, e Resolução nº 261/2013, arts. 9, 20, 356 e 357, 428, 445; TCE/BH: LC nº 102/2008, arts. 19, 74, e Resolução nº 12/2008, arts. 25, 41, 43, 61, 200, 217 a 225; *Região Centro-Oeste* – TCE/MT: LC nº 269/2007, art. 54, e Resolução nº 14/2007, arts. 29, 30-E, 109, 109-A, 109-C, 238, 242 e 243, 246; TCE/MS: Resolução nº 76/2013, art. 194; TCE/GO: Lei nº 16.168/2007, arts. 7, 30, 129-A a 132, e Resolução nº 22/2008, 10, 63, 358; TCMs-GO: Resolução nº 073/2009, arts. 9, 52 e 222; TC/DF: Resolução nº 296/2016, arts. 13, 19, 74 a 78; *Região Nordeste* – TCE/BA: LC nº 005/1991, art. 3, e Resolução nº 18/1992, arts. 4, 7, 34, 221, 246 a 249; TCE/CE: Lei nº 12.509/1995, art. 31, e Resolução nº 835/2007, arts. 4 a 8, 33 e 105; TCE/MA: Lei nº 8.258/2005, art. 110, e Resolução nº 001/2000, arts. 20, 80, 153 e 305; TCE/PB: Resolução nº 010/2010, arts. 7, 186 a 194; TCE/PE: Lei nº 12600/2004, art. 102, e Resolução nº 015/2010, arts. 96, 222 a 226; TCE/PI: Lei nº 5888/2009, arts. 39 e 164, e Resolução nº 13/11, arts. 44, 60, 67, 74, 82, 88, 133, 136, 146, 149 e 150, 472 a 478; TCE/RN: LC nº 464/2012, art. 137 a 141, e Resolução nº 009/2012, arts. 11, 67, 389 a 402, 431, 442; TCE/SE: LC nº 205/2011, art. 15, e Resolução nº ?, arts. 3, 75 a 80; *Região Norte* – TCE/AC: Resolução nº 30/1996, arts. 6, 152 a 155; TCE/AM: Resolução nº 04/2002, arts. 11, 45, 121, 278, 294 e 295; TCE/AP: Resolução nº 115/2003, arts. 152, 155 a 159, 184 e 249; TCE/PA: Ato nº 63/2012, arts. 19, 189, 194 a 196; TCMs/PA: LC nº 109/2016, art. 2, e Ato nº 19/2017, arts. 25, 239, 242 a 246, 302; TCE/RO: Resolução nº 05/1996, arts. 85-A a 85-C, 121 e 122, 259 e 276; TCE/RR: LC 006/1994, art. 138-B, e Resolução nº 001/2015, arts. 13, 23 a 28, 89 a 95, 327; TCE/TO: Lei nº 1284/2001, arts. 65 a 67, e Resolução nº 002/2002, arts. 258 a 262, 294; *União* – TCU: Resolução nº 246/2011, arts. 15, 18 a 23, 91. *Obs.:* TCE/AL: não há dispositivos na Lei nº 2932/1968 e na Resolução nº 003/2001; TCMs/BA: não há dispositivos na LC nº 6/1991 e na Resolução nº 627/2002.

<sup>36</sup> REALE, 2002, p. 171.

entrou em vigor a Lei Federal nº 13.655,<sup>37</sup> acrescentando dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e, neste mesmo sentido, o art. 30 dispôs que as autoridades públicas devem aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, com a utilização de súmulas com caráter vinculante, até que sejam posteriormente revistas. Estas novas regras ampliaram as fontes de Direito e as possibilidades de ancoragem das decisões a serem proferidas no futuro, garantindo a segurança jurídica por meio da uniformidade das soluções para hipóteses idênticas.

Diante disto, seguimos com a análise jurídica e econômica dos três aspectos materiais da segurança jurídica, na lição de Humberto Ávila,<sup>38</sup> assim descritos: a) “cognoscibilidade”: as situações da vida devem ser compreendidas e conhecidas para que as pessoas saibam como se comportar e os juízes, como decidir, sabendo o que pode ou não fazer no presente; b) “confiabilidade”: a ordem jurídica deve transmitir confiança a fim de evitar surpresas, fornecendo dados sobre aquilo que, do passado, deve permanecer no futuro; e c) “calculabilidade”: as ações e reações dentro do processo devem ser previsíveis e passíveis de cálculo, demonstrando aquilo que, do presente, deve ser mantido no futuro. Estes três aspectos podem ser compreendidos a partir dos conceitos econômicos de “racionalidade limitada”, “simetria informacional” e “custos de transação”, respectivamente.

Quanto ao primeiro aspecto – cognoscibilidade/racionalidade limitada –, Miguel Patrício<sup>39</sup> explica que a racionalidade na tomada de decisões é comum em diversas áreas do conhecimento, pois as pessoas fazem uma avaliação mais ou menos informada e cautelosa dos custos e benefícios dos seus atos. Esta ponderação engloba, de forma ampla, duas vertentes que se complementam: a “microanálise”, realizada pelas partes, juízes, funcionários, advogados, visando uma escolha satisfatória ao caso

---

<sup>37</sup> Exceto em relação ao art. 29, que entrará em vigor em 180 dias da data da publicação oficial, conforme art. 2º.

<sup>38</sup> ÁVILA, 2014, p. 264.

<sup>39</sup> PATRÍCIO, 2005, p. 14.

concreto; e a “macroanálise”, com o estabelecimento de sentido aos textos legislativos e a criação de normas jurídicas aptas a produzir resultados socialmente benéficos, com o objetivo de fixar a melhor decisão, até que venha a ser superada, transformada ou reescrita.

A racionalidade não pode ser absoluta no sentido de cada um fazer o que bem entende para alcançar os seus objetivos, sob pena de falência sistêmica de toda a sociedade. Logo, os indivíduos possuem uma “racionalidade limitada” às diretrizes estabelecidas pelo meio-ambiente em que estão inseridos, devendo ser criada a cultura de respeito às instituições. À vista disto, as limitações da racionalidade atingem as partes, mas também os julgadores, que devem demonstrar coerência na sua atuação, marcada, em geral, por restrições de recursos físicos, financeiros, materiais e humanos.

A discricionariedade não é afetada pela adoção de entendimentos uniformizados, reiterados ou sumulados porque a Constituição Federal garante a liberdade de pensamento aos magistrados, enquanto o Código de Processo Civil estabelece a técnica da distinção (*distinguishing*), requerendo, assim, uma fundamentação consistente para afastá-los, se as decisões paradigmáticas não forem aplicáveis no caso sob exame.

Ou seja, tornar “conhecidas as interpretações” leva à indução de condutas dos seus destinatários, porque sinalizam quais são as diretrizes adotadas pelo respectivo Tribunal, gerando atos administrativos mais satisfatórios pela compreensão do sentido atribuído à norma.

No tocante ao segundo – confiabilidade/simetria informacional –, pensamos que a transparência e a publicidade das decisões dos Tribunais de Contas é fundamental para fornecer elementos suficientes aos seus jurisdicionados, que podem decidir com mais confiança. A “assimetria de informações”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Pelo trabalho pioneiro nesta área, foi concedido o Prêmio Nobel de Economia de 2001 a George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz.

impacta nos incentivos, constituindo um potencial mecanismo de “seleção adversa”,<sup>41</sup> ao afastar quem não tem condições de se apropriar do seu conteúdo e ao privilegiar a conduta daqueles que agiram com oportunismo ou má-fé; aumentando, assim, o “risco moral”<sup>42</sup> (*moral hazard*), pois não há como controlar o comportamento de alguns indivíduos, que se aproveitam da situação e não agem de forma responsável, já que não possuem motivos para atuar de forma diversa.

Desta maneira, é necessário o investimento para a formação de um acervo de “capital jurídico”<sup>43</sup> com o incentivo do uso de jurisprudências uniformizadas, reiteradas ou sumuladas, tendentes ao alcance da segurança jurídica. Com a ampla publicidade dos fundamentos que conduziram as decisões paradigma, as probabilidades de solução antecipada dos processos aumentam por causa do poder dissuasório de uma norma jurídica conhecida, que implica em redução de custos de tempo e dinheiro, tanto para o jurisdicionado quanto para o Estado, diminuindo a escassez destes recursos e conferindo efetividade aos julgamentos.

Por fim, o terceiro aspecto – calculabilidade/custos de transação – envolve os cálculos de todas as despesas para a formação do preço de manutenção da estrutura estatal. Com a assimetria de informações, os custos de transação<sup>44</sup> se elevam porque é considerada a possibilidade de ações oportunistas por parte de alguns gestores, havendo a internalização das perdas geradas por externalidades negativas no cálculo das despesas a serem sustentadas pelo erário. Em relação a estes custos propriamente ditos, se houver dados disponíveis e a conduta dos magistrados for um tanto quanto previsível, haverá incentivos para que os jurisdicionados adotem as diretrizes fixadas e não sejam caracterizadas as falhas administrativas relativas às orientações

---

41 MANKIW, 2016, p. 444.

42 Idem, p. 442.

43 GICO, 2013.

44 Idem, p. 198.

publicizadas. Ou, então, se for o caso de processamento para averiguação dos atos, haverá a possibilidade de se obter melhores resultados em menor tempo.

O conjunto de decisões uniformizadas forma um “acervo de capital”,<sup>45</sup> revelando informações durante vários anos.<sup>46</sup> Ao ser respeitado este acervo, a incerteza é reduzida e há uma maior eficácia na indução de comportamentos futuros, o que diminui os dispêndios de recursos públicos ao serem aprimorados os atos administrativos. Nada impede que, futuramente, sejam revistos os entendimentos, face à superação ou modificação do significado da norma.

Com efeito, a abordagem conjunta e complementar entre o Direito e a Economia permite a explicação e a previsão das consequências<sup>47</sup> decorrentes das decisões tomadas, buscando soluções mais consentâneas com a realidade, como também possibilita decisões mais justas, com uma estrutura jurídica apta à realização do bem comum a todos os indivíduos, sem privilegiar interesses. E isto porque decisões instáveis ou arbitrárias não promovem o incentivo financeiro aos causadores de danos para que cumpram espontaneamente os seus deveres e obrigações, bem como não induzem a alteração de comportamento no sentido de prevenir eventos lesivos, situações que geram uma espécie de “efeito reverso”, com o aumento da violação de direitos.

No mundo atual, as relações sociais estão marcadas pela sua complexidade, não havendo como prever todas as situações

---

<sup>45</sup> POSNER, 2007, p. 583-584.

<sup>46</sup> Alguns Tribunais de Contas possuem comissões de ordenação das jurisprudências uniformes nas suas estruturas organizacionais: TCE/BH: Resolução 12/2008; TCE/MT: Resolução nº 14/2007; TCE/BA: Resolução nº 18/1992; TCE/CE: Resolução nº 835/2007; TCE/PB: Resolução nº 010/2010; TCE/PI: Resolução nº 13/2011; TCE/RN: LC nº 464/2012 e Resolução nº 009/2012; TCE/SE: LC nº 205/2011 e Resolução nº ?; TCE/AM: Resolução nº 04/2002; TCE/RR: Resolução nº 001/2015; TCU: Resolução nº 246/2011.

<sup>47</sup> A Lei Federal nº 13.655/2018 trouxe expressamente, nos arts. 20 e 21, que as decisões, inclusive as proferidas pelos Tribunais de Contas, devem prever as consequências práticas, jurídicas e administrativas.

em que pode haver um evento danoso, tornando mais dificultosa a prevenção e a precaução. A atividade jurisdicional de contas, portanto, ao ser prudente e justa, não pode se deixar enganar por simulações, deve ser previsível em casos idênticos e proferida em período de tempo que seja, de fato, razoável. Com isto, se novas ocorrências de danos forem evitadas, estaremos diante de uma verdadeira “função preventiva *ex ante*”, para que não seja necessário, no futuro, o exercício da “função reparadora *ex post*”, depois que o evento já ocorreu, situação que obsta ou dificulta a recomposição integral do dano.

Neste sentido, a credibilidade nos Tribunais de Contas perpassa pelo estabelecimento de métodos que garantam a eficácia e a efetividade das decisões, mediante parâmetros decisórios mais estáveis e previsíveis que possibilitem verdadeiros incentivos à prevenção de danos, visto que os indivíduos, ao saberem previamente do posicionamento dos Tribunais, podem estimar o risco dos seus atos e modificar a sua conduta para evitar a ocorrência de prejuízos ao erário.

De outro lado, o trabalho dos órgãos fiscalizadores é facilitado porque podem agir administrativamente para corrigir os problemas evidenciados, assim como podem buscar uma solução coletiva, permitindo que casos iguais sejam tratados de forma conjunta, a exemplo da possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Gestão<sup>48</sup> envolvendo ações coordenadas entre os julgadores, jurisdicionados, corpo técnico, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e, se for o caso, o Ministério Público (Estadual e/ou Federal).

É certo que existem inúmeras questões nos processos de contas que dependem da análise do caso concreto em virtude das suas especificidades. Mas também é certo que existem tantas

---

<sup>48</sup> Exemplificativamente, o TCM/PA celebrou Termo de Ajustamento de Gestão, pactuando a adequação da conduta dos jurisdicionados aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, cuja minuta está disponível em: <[https://www.tcm.pa.gov.br/transparencia-adm/documentos/transparencia-pm-cm/minuta\\_de\\_tag\\_camara.pdf](https://www.tcm.pa.gov.br/transparencia-adm/documentos/transparencia-pm-cm/minuta_de_tag_camara.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2018.

outras que são recorrentes em diversos jurisdicionados, prescindindo de um exame mais acurado se houver uma interpretação adequada e pré-existente dos órgãos plenários indicando as diretrizes, como, por exemplo, aquelas envolvendo atos admissionais e aposentadorias de servidores, regras interpretativas de licitações e contratos públicos, requisitos para a concessão de adicionais ou indenizações, dentre outras.

Fernando Araújo<sup>49</sup> escreveu que “o mundo como é não tolhe, nem deve tolher, o nosso desejo de o retificarmos, de o melhorarmos de acordo com valores que representamos naquilo que ele não é, mas poderia ser e seria bom que fosse”. Sobram motivos para que os Tribunais de Contas busquem a uniformização dos seus julgados, basta evoluirmos neste sentido, garantindo a tão almejada segurança jurídica com o estabelecimento de decisões satisfatórias.<sup>50</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ser humano é idiossincrático e sujeito a limitações físicas, ambientais ou sociais nos seus processos decisórios cotidianos. De igual forma, os julgadores, judiciais ou de contas, exercem as suas atribuições sob influência do direito e da política, com a utilização, muitas vezes, de informações incompletas para a formação do seu juízo valorativo.

Os processos que tramitam nos Tribunais de Contas possuem peculiaridades que os distinguem dos judiciais. Uma delas é a existência de uma grande variedade de assuntos em um único expediente, o que amplia as hipóteses de divergências de posicionamentos entre os magistrados.

Em razão disto, entendemos que a triagem prévia dos processos pode ser implementada nas Cortes de Contas, uma vez

---

<sup>49</sup> ARAÚJO, 2014, p. 81.

<sup>50</sup> “A legitimação pelo procedimento e pela igualdade das probabilidades de obter decisões satisfatórias substitui os antigos fundamentos jusnaturalistas ou os métodos variáveis de estabelecimento de consenso” (LUHMANN, 1980, p. 31 e 32).

que, nos casos fáceis, a norma já está revelada e a potencialidade de dissonância é reduzida. Contrariamente, nos casos difíceis, é preciso construí-la, com a mitigação das divergências entre os julgadores ou a adoção majoritária de um determinado fundamento.

Ademais, identificada a oposição de argumentos, pensamos ser recomendável que seja fixada, logo após os debates, a concepção institucional do Tribunal acerca da matéria a fim de que a interpretação se torne transparente perante os jurisdicionados, a sociedade e os próprios magistrados.

E isto poderá ser concretizado por meio das seguintes técnicas: a) instauração de expedientes próprios objetivando a uniformização dos entendimentos; b) reuniões administrativas entre os magistrados com a finalidade específica de definir os assuntos de relevância já decididos e que podem ser objeto de sumulação, com a posterior remessa à composição plenária para aprovação; e/ou c) criação de “Jornadas de Contas” para a ampla discussão das matérias polêmicas e fixação de normas gerais de interpretação, respeitadas as características regionais, contribuindo para o aperfeiçoamento do conjunto sistêmico de Tribunais.

Estamos diante de uma era de mudança e ressignificação dos papéis institucionais, sendo necessária uma visão multidisciplinar, destinada a encontrar o “caminho do meio” para o futuro do nosso país. Neste sentido, a formação de um acervo de capital jurídico será uma ferramenta indispensável ao fortalecimento dos Tribunais de Contas, visto que proporcionará a unidade e a integridade dos julgamentos, com a fixação de diretrizes mais estáveis aos entes e entidades da Administração Pública e à coletividade, garantindo, ao fim e ao cabo, a sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.





## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Fernando. *Introdução à Economia*. Coimbra: Almedina, 2014.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil Contemporâneo. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 16, p. 3-42, out./dez. 2009.
- BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. *Argumentação “Contra Legem”*: a teoria do discurso e a justificação jurídica nos casos mais difíceis. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. *Teoria do Direito e Decisão Racional*: temas de Teoria da Argumentação Jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- COUTINHO, Dóris T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos tribunais de contas. *RIL Brasília*, ano 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016.
- DAMÁSIO, António Rosa. *O erro de Descartes*: emoção, razão e o cérebro humano. Tradução de Dora Vicente e Georgina Segurado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2016.
- FORBES, Jorge; REALE JÚNIOR, Miguel; FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio (Orgs.). *A invenção do futuro*: um debate sobre a pós-modernidade e a hipermodernidade. Barueri: Manole, 2005.
- FRASER, Tom; Adam Banks. *O guia completo da cor*. 2. Ed. Tradução de Renata Bottini. São Paulo: Senac, 2007.
- GUERRA, Sandra. *A Caixa-preta da Governança*. Rio de Janeiro: Best Business, 2017.
- GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e*

- reflexidade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Prefácio de Tercio Sampaio Ferraz Junior. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- HAIDT, Jonathan. The Emotional Dog and its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological Review, University of Virginia*, v. 108, n. 4, p. 814-834, 2001.
- HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus*: uma breve história do amanhã. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- HELLER, Eva. *A psicologia das cores*: como as cores afetam a emoção e a razão. Tradução de Maria Lúcia Lopes da Silva. São Paulo: Gustavo Gilli, 2013.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar*: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KOROBKIN, Russell; ULEN, Thomas. Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics. *California Law Review, Berkeley*, v. 88/4, p. 1053-1143, 2000.
- LEAL, Fernando. *Ônus de argumentação e decisão jurídica*. Tese de doutorado gentilmente disponibilizada pelo autor, que recebeu a qualificação *summa cum laude* em janeiro de 2014 ao ser concluída a segunda parte do processo de doutorado, na Alemanha.
- LUHMANN, Nicklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília, DF: UNB, 1980.
- LIPOVETSKY, Gilles; SÉBASTIEN, Charles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução de Luís Filipe Sarmiento. Lisboa: Ed. 70, 2014.
- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- MORGAN, Mary Susanna. The Character of “Rational Economic Man”. *Economic History Working Papers*,

- Department of Economic History, London School of Economics and Political Science, London, n. 34/96, 1996.
- NÓBREGA, Marcos; MENEZES, Rafael de. *Desenvolvimento disruptivo: inquietações sobre as mudanças que já chegaram*. Paradoxum, 2018. (E-book Kindle)
- PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. *Análise Econômica da Litigância*. Coimbra: Almedina, 2005.
- POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 7. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 171.
- SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Repercussões penais da judicatura de contas. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 343-367.
- SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SIMON, Herbert Alexander. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 1. ed. New York: The Macmillan Company, 1947.
- THALER, Richard H. *From Homo Economicus to Homo Sapiens*. *Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n. 1, p. 133-141, inverno de 2000.

## LEGISLAÇÃO

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar Federal nº 135/2010, que alterou a

Lei Complementar Federal n° 64/2010.

BRASIL. Lei Federal n° 7.492/1986.

BRASIL. Lei Federal n° 13.105/2015.

BRASIL. Lei Federal n° 13.655/2018.

Leis e normativos dos Tribunais de Contas brasileiros.

## SÍTIOS ELETRÔNICOS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informações disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=inicial>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

CUSINATO, Rafael Tiecher; PORTO JÚNIOR, Sabino. *A teoria da decisão sob incerteza e a hipótese da utilidade esperada*. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/fce/wpcontent/uploads/2017/02/TD11\\_2004\\_cusinato\\_portojr.pdf](https://www.ufrgs.br/fce/wpcontent/uploads/2017/02/TD11_2004_cusinato_portojr.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2018.

GICO Jr., Ivo Teixeira. Conselho Nacional de Justiça: balanços e perspectivas. O capital jurídico e o ciclo da litigância. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322013000200003#tx](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322013000200003#tx)>. Acesso em 09 jun. 2018.

REMO, Pedro. *Autoridade do argumento*. UnB, 2003. Disponível em: <[https://docs.google.com/document/pub?id=14a0\\_mTgBCasxnqSfnfixYyWMy-pOb2b1DaEw1aLxKDWbc](https://docs.google.com/document/pub?id=14a0_mTgBCasxnqSfnfixYyWMy-pOb2b1DaEw1aLxKDWbc)>. Acesso em: 02 maio 2018.

SANTOLIM, César. *Behavioral Law & Economics e a Teoria dos Contratos*. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 01, n. 03, p. 407-430, 2015. Disponível em:

- <[http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/3/2015\\_03\\_0407\\_0430.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_0407_0430.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.
- TCM/PA. Minuta de Termo de Ajustamento de Gestão. Disponível em: <[https://www.tcm.pa.gov.br/transparencia-adm/documentos/transparencia-pmcm/minuta\\_de\\_tag\\_camara.pdf](https://www.tcm.pa.gov.br/transparencia-adm/documentos/transparencia-pmcm/minuta_de_tag_camara.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2018.
- TODD, Peter M.; GIGERENZER, Gerg. Précis of simple heuristics that makes us smart. Behavioral and brain sciences. *Printed in United States of America*, n. 23, p. 727-780, 2000. Disponível em: <<https://www.mpib-berlin.mpg.de/sites/default/files/media/pdf/37/toddgigerenzer2000bbs.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.
- VEBLLEN, Thorstein. *Why is Economics not an Evolutionary Science? The Quarterly Journal of Economics*, v. 12, 1898. Disponível em: <[http://eleganttechnology.com/resource/ECO\\_SCI.PDF](http://eleganttechnology.com/resource/ECO_SCI.PDF)>. Acesso em: 16 abr. 2018.