

O fetiche pela vinculação formal na proposta de reforma administrativa: a vez da súmula vinculante do TCU?

Jonas Faviero Trindade

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 38/2025, recentemente apresentada ao Congresso Nacional, com o propósito de implementar uma Reforma Administrativa, dentre tantos pontos que poderiam ser destacados, pretende autorizar o Tribunal de Contas da União a editar súmulas vinculantes, que alcançariam os demais Tribunais de Contas da federação (e, indiretamente, seus controlados). Apresenta-se crítica na aposta em padrões decisórios formalmente vinculantes, quando desacompanhada de critérios teórico-decisionais que permitam desafios àqueles paradigmas, em determinadas hipóteses. Também se aponta que o texto apresentado deveria expressamente restringir as súmulas vinculantes do Tribunal de Contas da União às questões jurídicas idênticas (ou ao menos ser interpretado dessa forma). Dado o recorte realizado, não se abordam outras questões relevantes, como a ausência da previsão expressa de instrumento que force o cumprimento da súmula vinculante do Tribunal de Contas da União. Em sede conclusiva, defende-se que uma concepção de padrão decisório adequada ao texto constitucional deve ser suscetível a desafios (e não apenas a distinções e superações) e minimalista no sentido de alcançar diretamente apenas questões jurídicas idênticas. Em resposta ao fetiche na autoridade formalmente vinculante (absolutizado), que impõe à sociedade o dever de errar em conjunto, é necessário que a comunidade jurídica pense em formas de preservar o valor de se decidir (e interpretar) com correção. Trata-se de um ensaio teórico, com base metodológica hermenêutica e técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Controle Externo. Direito como Integridade. Reforma Administrativa. Súmula Vinculante.

ABSTRACT

The Proposed Amendment to the Constitution No. 38/2025, recently presented to the National Congress with the purpose of implementing an Administrative Reform, among many points that could be highlighted, intends to authorize the Brazilian Federal Court of Accounts to issue binding enunciations, which would reach the other courts of accounts of the federation (and, indirectly, their controlled bodies). A critique is presented regarding the reliance on formally binding decision-making patterns when unaccompanied by theoretical-decisional criteria that allow for challenges to those paradigms in certain circumstances. It is also pointed out that the presented text should expressly restrict the binding enunciations of the Federal Court of Accounts to identical legal issues (or at least be interpreted in that way). Given the scope of this analysis, other relevant issues are not addressed, such as the absence of an express provision for an instrument to enforce compliance with the binding enunciations of the Federal Court of Accounts. In conclusion, it is argued that a conception of a decision-making pattern appropriate to the constitutional text must be susceptible to challenges (and not merely to distinguishing and overruling) and minimalist in the sense of directly addressing only identical legal issues. In response to the fetish for formally binding (absolutized) authority, which imposes on society the duty to err collectively, it is necessary for the legal community to consider ways to preserve the value of deciding (and interpreting) correctly. This is a theoretical essay, based on hermeneutic methodology and bibliographic research techniques.

Keywords: External Control. Law as Integrity. Administrative Reform. Binding Enunciation.

Introdução

Uma comunidade jurídica precisa de ancoragem narrativa (Han, 2023, p. 14), de paradigmas que carreguem interpretações corretas e, assim, dotadas de força gravitacional (Dworkin, 1986, p. 8) na resolução dos casos futuros. O texto recentemente apresentado ao Congresso Nacional – Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025 (Brasil, 2025) –, com o propósito de implementar uma Reforma Administrativa, dentre tantos pontos que poderiam ser destacados, pretende autorizar o Tribunal de Contas da União (TCU) a editar súmulas vinculantes, as quais

alcançariam os demais Tribunais de Contas da federação (e, indiretamente, seus controlados).

Quero centrar minha crítica na aposta em padrões decisórios formalmente vinculantes, quando desacompanhada de critérios teórico-decisionais que permitam desafios àqueles paradigmas, em determinadas hipóteses. Também aponto que o texto apresentado deveria expressamente restringir as súmulas vinculantes do TCU às questões jurídicas idênticas (ou ao menos ser interpretado dessa forma). Dado o recorte realizado, não abordarei outras questões relevantes, como a ausência da previsão expressa de instrumento que force o cumprimento da súmula vinculante do TCU¹.

Trata-se de um ensaio teórico, com base metodológica hermenêutica e técnica de pesquisa bibliográfica.

1 Uma decisão de segunda ordem: as súmulas vinculantes como padrões decisórios

Vejam os textos propostos na pretensão de criação da súmula vinculante do TCU (Brasil, 2025):

Art. 71 [...] § 6º O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Uma sociedade, ao disciplinar como funcionará seu Direito, pode tomar decisões de segunda ordem (Sunstein, 2023, p. 1), ou, mais diretamente, decisões sobre como irá decidir os conflitos e as dúvidas acerca do que significam as normas jurídicas.

Uma (boa) possibilidade é que aquela sociedade decida os casos munida de uma teoria interpretativa que não seja cética quanto à possibilidade de verdade (ou de interpretações corretas no Direito), de modo que as decisões sejam controláveis quanto ao seu acerto. Essas decisões, no futuro, poderão ser invocadas

¹ Seria a reclamação, no caso, objeto da lei a que se refere a proposta de nova redação do art. 22, XXXV, que autorizaria à União legislar normas gerais sobre atividades desempenhadas pelos órgãos de controle e processos perante os Tribunais de Contas? De toda forma, para não se tornar um projeto vazio, esse ponto deve ser discutido também pelos interlocutores da Reforma.

pelas pessoas envolvidas nos casos futuros como precedentes – e, nesse momento, é inevitável que se faça o teste de correção.

Uma segunda possibilidade é a criação, por intermédio de regras jurídicas, de padrões decisórios, ou seja, paradigmas que se impõem, ao menos em um primeiro momento, mais pela sua autoridade formalmente vinculante do que pela qualidade intrínseca da fundamentação. Logo, teríamos, na prática jurídica, dois institutos que se comportam como paradigmas: (i) os precedentes e (ii) os padrões decisórios (Trindade, 2024)², sendo relevante destacar que seus modos de operacionalização são distintos.

Algumas palavras, então, sobre uma concepção de precedente adequada à Constituição de 1988. Há uma diferença entre decisão e precedente que não se deve perder de vista. A decisão resolve um caso e esse mesmo texto, submetido à crítica da comunidade jurídica, talvez seja invocado no futuro como um precedente³. E as pessoas podem divergir legitimamente acerca do sentido de uma decisão invocada como precedente (é interpretável, por óbvio). Há uma organicidade no legítimo precedente, cujas raízes remontam à tradição anglo-americana (Abboud, 2020, p. 1121). Não se impõem somente pela autoridade, pois demandam qualidade nas razões que carregam. Não nascem, como aponta Streck (2021, p. 92), precedentes. Nessa concepção que se defende a mais adequada de precedente, inclusive em termos de compatibilidade com a Constituição de 1988, o precedente não tem compromisso com erro e, sim, com respostas corretas (art. 93, IX).

Uma outra possibilidade de decisão de segunda ordem é o que prefiro denominar como padrão decisório. Alguns professores utilizam a expressão como um gênero do qual fazem parte os precedentes e as súmulas⁴, sendo verificável, também, a expressão pre-

² Uma advertência: não existe um consenso acerca dessas denominações; alguns autores tratam o padrão decisório como uma espécie de gênero, do qual seriam espécies o precedente e a súmula.

³ Ramires explica o ponto: “Uma coisa é a eficácia vinculante de uma decisão em relação ao caso decidido (a ‘coisa julgada’), e outra é a autoridade que o critério de decisão nela adotado pode estender sobre juízes futuros, que sejam chamados a decidir casos semelhantes. É preciso estabelecer o limite da expressão ‘decisão’ neste contexto. A decisão de um caso nunca vale por si só como decisão de outro caso. Por consequência, não seguir um precedente não é o mesmo que descumprir uma decisão, como se fosse um desrespeito à coisa julgada” (2010, p. 81).

⁴ Nesse sentido: CÂMARA, 2018. Já Cunha, por exemplo, entende que “quando se fala em precedentes, bem como quando se mencionar jurisprudência

cedente qualificado⁵, mas prefiro tratar como uma outra espécie de paradigma, com contornos e operacionalização próprios. O padrão decisório é vocacionado para um ambiente de previsibilidade, seu compromisso primordial não é com respostas corretas (se fosse, não dependeria da autoridade formalmente vinculante para ser obedecido). Isso não significa que padrões decisórios não possam evidenciar boas interpretações e possuírem, portanto, força gravitacional. A questão é que, na maioria dos casos, esses paradigmas se colocam no mundo apenas pela sua vinculação formal. Em poucas palavras: se impõem pela autoridade do órgão que o criou e, diferentemente do precedente, já nascem padrões decisórios (ainda que, por óbvio, também sujeitos a interpretações e divergências em relação aos sentidos que carregam). São exemplos a súmula vinculante, o incidente de resolução de demandas repetitivas e os recursos repetitivos. Outro fragmento informacional que circunda os padrões decisórios são os enunciados. Enunciados visam retratar um padrão decisório e, muitas vezes, há um descolamento dos casos que lhes deram origem, criando sentidos que sequer foram colocados sob o crivo do contraditório.

Em termos de vinculação, entendo que podemos visualizar suas dimensões. Uma delas decorre de autorização normativa, ou seja, formal, que caracteriza boa parte dos padrões decisórios, em diferentes graus: vincula porque o legislador conferiu essa autoridade ao órgão prolator do paradigma. Uma segunda dimensão é do tipo hermenêutica, vincula porque decisões corretas devem ser seguidas em casos que demandam a aplicação do paradigma⁶. Para qualificar uma decisão como correta, é necessária uma teoria da

(dominante ou não) ou súmulas (vinculantes ou não), se trata, sempre, de padrões decisórios, termo genérico que se refere a todas essas manifestações e pronunciamentos advindos do Poder Judiciário, adotado expressamente pelo Código de Processo Civil” (2021, p. 29). Guardo, todavia, a opinião que não realizar a distinção entre uma concepção de precedente (cujo compromisso é com a correção) e o padrão decisório criado por lei (vocacionado para previsibilidade) obscurece a riqueza e as possibilidades de se decidir a partir de precedentes, bem como a própria operacionalização dos institutos.

⁵ Aliás, os próprios autores da proposta de Reforma utilizam a expressão precedente qualificado ao dispor, na proposta de redação do §11-D do art. 37 da CF/88 que o pagamento retroativo de verbas a agente público, ainda que judicial, deve estar baseado em precedente qualificado dos tribunais superiores.

⁶ Poderia-se pensar, ainda, em vinculação direta e indireta. Resumidamente, caso aprovada a proposta, os Tribunais de Contas estariam diretamente vinculados aos enunciados do TCU, ao passo que os controlados daqueles Tribunais estariam indiretamente vinculados.

interpretação que explique, por exemplo, argumentos que podem ser utilizados em determinados fóruns. A título de exemplo, a integridade, de Ronald Dworkin, propõe que tribunais decidam a partir de argumentos de princípio, ao passo que parlamentos decidem por argumentos de política e de princípio. São critérios que permitem distinguir boas e más decisões. Isso se perde quando se pensa em um paradigma que se impõe primordialmente pela sua vinculação formal. Justamente por ser mais complexa, possivelmente, a opção recorrente tem sido a simplificação de se apostar na autoridade dos padrões decisórios formalmente vinculantes, o que evidencia, em certa medida, a colocação das respostas corretas em segundo plano.

Ocorre que, assim como o precedente, o padrão decisório também deve prestar contas à Constituição de 1988, que exige fundamentação nas decisões judiciais (artigo 93, IX) e, obviamente, tal proposição se aplica aos Tribunais de Contas. Contudo, a mesma Constituição que criou a súmula vinculante do Supremo Tribunal e Federal, agora, vingando a proposta de Reforma Administrativa, autorizaria o Tribunal de Contas da União a editar padrão decisório (súmula) vinculante, alcançando as demais Cortes de Contas da federação.

2 A tirania do erro: por que os desafios são inadiáveis

Entendo que o padrão decisório (assim como o precedente) pode ser caracterizado a partir de diferentes pressupostos teóricos. Defendi uma concepção hermenêutica de precedente, de modo que é necessário que o padrão decisório não seja absoluto⁷, ou seja, não deve ser admitido a partir de uma compreensão que lhe confira validade, independentemente de qualquer crítica quanto à sua correção. É necessário explicitar que sequer estou falando da possibilidade de exames de distinção ou da possibilidade de superação, o que me parece óbvio. Certamente, caso aprovada a proposta, os Tribunais de Contas terão aptidão para distinguir o caso que tem em mãos da súmula vinculante do TCU, assim como esta Corte poderá visitar seus padrões firmados.

Contudo, entendo que é necessário se pensar em propostas de desafios⁸. O tempo da administração também é escasso, e

⁷ Tratamos das nuances de um regime panóptico de padrões decisórios em: Trindade; Bitencourt, 2025.

⁸ Lopes Filho explora bem o tema, ao observar que o desafio não se confunde com a superação (realizada pelo próprio órgão que prolatou o padrão decisório, ou a decisão invocada como precedente) e significa que esse órgão

aguardar uma superação pode ser deletério ao cumprimento das competências constitucionais da administração e do próprio controle externo. A possibilidade de se desafiar um padrão decisório e não segui-lo por razões de integridade, ou seja, em face de um julgamento de que aquele paradigma não satisfaz pretensões de correção que a ordem jurídica estabelece deve fazer parte das preocupações da doutrina. Afinal, me parece que simplesmente apostar na criação de um padrão decisório formalmente vinculante, sem preocupações com questões relacionadas à correção, parece indicar um caminho em que todos terão o dever de errar em conjunto em determinadas hipóteses.

Os autores da Proposta afirmam que “No Brasil, há o Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas estaduais, 2 Tribunais de Contas Municipais e 3 Tribunais de Contas dos Municípios. Atualmente, cada um desses órgãos analisa processos de sua competência de forma autônoma, tanto em relação aos Poderes, quanto entre os outros tribunais. Isso acaba por permitir múltiplos entendimentos sobre um determinado assunto que podem diferir entre um tribunal e outro”, e, na sequência, concluem que “Dessa forma, isso gera interpretações mais flexíveis da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), adotadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, o que dificulta a realização de um diagnóstico rápido e preciso sobre a real situação fiscal dos governos estaduais. Essas interpretações também reduzem a eficácia dos instrumentos previstos na própria lei para conter desequilíbrios nas contas públicas”. O exemplo dos autores envolve a interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas as súmulas vinculantes estarão restritas à interpretação daquela norma ou se voltarão a outros campos decisórios? Não raramente, a proximidade e a história institucional de um ente político devem ser seriamente consideradas na interpretação das normas. Essa história institucional será atropelada por súmulas vinculantes centralizadoras? Também seria interessante demonstrar qual índice de capacidade institucional foi utilizado para definir que o TCU decide melhor que os demais Tribunais de Contas, ou se, realmente, a proposta se fundamenta apenas em previsibilidade e autoridade.

Importante reconhecer que o modelo proposto segue o caminho de propostas legislativas anteriores, como a própria súmula vinculante do STF e os padrões decisórios do CPC/2015, mas à doutrina compete refletir acerca dos excessos que a prática jurí-

distinto, portanto, vai expor “o desacerto do que foi decidido por razões não enfrentadas no julgamento originário ou sua modificação e impertinência posterior, ligadas à coerência e/ou integridade” (2020, p. 337-338).

dica poderá evidenciar, como a centralização excessiva de poder em determinados tribunais (superiores e agora no TCU) e nas possibilidades de se criticar a correção de determinadas interpretações formalmente vinculantes.

Assim sendo, a despeito da vocação do padrão decisório com cenários de previsibilidade (o que é pertinente), toda manifestação de tribunais (judiciais e controladores) deve ser aderente à ordem jurídica e, em um país de tradição romano-germânica, isso significa que o centro gravitacional (ainda) é a lei. Mais que tradição, é uma determinação constitucional (artigo 5, II e artigo 37, *caput*). Não se trata, portanto, de qualificar o desafio, necessariamente, como uma infidelidade ao Direito. Talvez a proposição de Bonder – mais abrangente, certamente – tenha espaço nessa reflexão jurídica: “existem fidelidades perversas e traições de grande lealdade” (1998, contracapa)⁹.

Tenho algumas pistas e sugiro que, minimamente, sejam aceitos desafios propostos pelos Tribunais de Contas em relação às eventuais súmulas vinculantes do TCU, nas seguintes hipóteses: (i) quando propostos novos (e razoáveis) argumentos, que não foram observados na construção do padrão decisório, e que efetivamente permitem uma interpretação superior; (ii) ou aventados argumentos que, inobstante tenham sido ventilados nos debates da formação do padrão decisório, não foram contraditados satisfatoriamente e, por fim, (iii) impõe-se que, de alguma forma, seja cumprido o ônus argumentativo de explicitar as razões pelas quais o padrão decisório é problemático.

Cabe, ainda, lembrar que os Tribunais de Contas exercem controle incidental de constitucionalidade¹⁰. Por qual razão estariam aptos a tal controle, mas insuscetíveis de propor desafios a súmulas vinculantes? As súmulas estariam acima das leis, inobstante nossa tradição e normatividade constitucional?

3 Minimalismo e integridade: o perigo da analogia sem fim

Outro ponto que realço é que o texto proposto não restringe as súmulas vinculantes do TCU para as questões idênticas¹¹.

⁹ Veja que autores como Mitidiero consideram “grave infidelidade ao direito” deixar de seguir precedentes, a título de exemplo (2018, p. 86).

¹⁰ Segundo o STF, na forma do Mandado de Segurança n.º 25.888 (Brasil, 2023). Uma análise mais abrangente da competência pode ser conferida em: Trindade; Bitencourt, 2022.

¹¹ O Professor Daniel Mitidiero, segundo interpreto, defende uma concepção de precedente mais atrelada ao resguardo da previsibilidade e que, confor-

Todavia, essa é a interpretação razoável e o ideal é que o texto realizasse diretamente a restrição. Nota-se que os demais padrões decisórios criados pelo legislador adotaram a regra da identidade (súmula vinculante, IRDR e repetitivos). Isso faz todo sentido, pois se questões meramente similares estivessem ao alcance da vinculação formal, abrir-se-ia espaço para um exercício analógico sem fim. Aliás, deixo aqui registrado o alerta de Umberto Eco: “Depois que o mecanismo da analogia se põe em movimento, não há garantias de que vai parar” (2018, p. 55). Não por acaso, Dworkin propõe que a “analogia é uma maneira de afirmar uma conclusão, e não de chegar a uma conclusão”, visto que “o verdadeiro trabalho deve ser feito pela teoria” (2010, p. 99). É necessário, portanto, que os padrões decisórios sejam formados em uma perspectiva minimalista, vinculando formalmente apenas os casos com questões idênticas e, ainda, que seja possibilitada alguma forma de desafio (juízo de correção), conforme já destacado. Se a questão for similar, que se dialogue com o texto do padrão decisório, agora, como um precedente (sem as amarras das vinculações meramente formais, criadas por regras), ampliando ainda mais a possibilidade de se realizar o juízo de correção e afastando-se de um mero juízo de analogia.

Conclusão

Em síntese, uma concepção de padrão decisório adequada ao texto constitucional deve ser suscetível a desafios (e não apenas a distinções e superações) e minimalista no sentido de alcançar diretamente apenas questões jurídicas idênticas. Em resposta ao fetiche na autoridade formalmente vinculante (absolutizado), que nos impõe o dever de errar em conjunto, é necessário que a comunidade jurídica pense em formas de preservar o valor de se decidir (e interpretar) com correção. Também espero que fique claro que essa crítica não se opõe de modo absoluto à criação de padrões decisórios, desde que admitidas algumas premissas que não os tornem imunes ao debate e afastamento quando cumpridos determinados ônus argumentativos.

me se entende, se afasta da possibilidade de desafios. Nada obstante, o autor oferece um bom caminho para a compreensão do que são questões jurídicas idênticas: “são questões em que, abstraídas uma ou todas as pessoas envolvidas, o valor, o tempo e o lugar dos fatos, há congruência normativa entre todos os seus elementos essenciais, isto é, juridicamente relevantes” (2023, p. 86)

Referências

ABBOUD, George. **Processo constitucional brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 25.888**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 04 mar. 2026.

BONDER, Nilton. **A alma imoral: traição e tradição através dos tempos**. Rio de Janeiro: Roco, 1998.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério: formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula**. São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA, Guilherme Antunes da. **Das razões de decidir aos padrões decisórios: a sincronia entre fundamentação das decisões e os padrões decisórios vinculantes**. Londrina, Thoth, 2021.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Law's empire**. Cambridge: The Belknap Press, 1986.

ECO, Umberto. **Interpretação e superinterpretação**. Tradução: Monica Sthael. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

HAN, Byung-Chul. **A crise da narração**. Tradução: Daniel Guilhermino. Petrópolis: Vozes, 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da persuasão à vinculação**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

MITIDIERO, Daniel. **Ratio decidendi: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta**. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

RAMIRES, Maurício. **Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica: o sentido da vinculação no CPC/2015**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **Decisions about decisions: practical reason in ordinary life**. Cambridge: University Press, 2023.

TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. O debate acerca do controle incidental de constitucionalidade nos tribunais de contas: uma análise crítica dos argumentos do Mandado de Segurança 35.410 para a defesa da integridade do direito. *In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, ano 20, n. 32, jul.-dez, 2022.

TRINDADE, Jonas Faviero. Biten-court, Caroline Müller. Regime de padrões decisórios vinculantes: entre o dispositivo anti-hermenêutico e a resposta correta. *In: Revista da UFG*, v. 49, n.2, 2025.

TRINDADE, Jonas Faviero. **Precedentes e padrões decisórios nas esferas judicial, controladora e administrativa**: contribuições ao regime jurídico das políticas públicas. Tese. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2024.

