



ENSINO-APRENDIZAGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO MEDIANTE ESTUDO DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS VIRTUALIDADES EDUCATIVAS DO CASO DAS PEDALADAS FISCAIS DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Teaching and learning of Administrative Law through the study of decisions of the Court of Auditors of the Union and the educative virtualities of the case of the fiscal pedals of Dilma Rousseff government

Revista dos Tribunais | vol. 1003/2019 | p. 97 - 109 | Maio / 2019
DTR\2019\29302

Antonio Jorge Pereira Júnior

Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Fortaleza (PPGD-UNIFOR). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Privado na Constituição. antoniojorege2000@gmail.com

Ronald Fontenele Rocha

Mestrando em Direito Constitucional Público pela Unifor (PPGD). Promotor de Justiça. ronald.fontenele@bol.com.br

Área do Direito: Administrativo

Resumo: O presente artigo trata da importância do estudo de decisões do Tribunal de Contas da União no processo de ensino-aprendizagem do Direito Administrativo. Após a delimitação da competência e natureza jurídica das decisões do TCU, e o reconhecimento deste órgão como paradigma federal de controle externo da Administração Pública, extrai-se da pluralidade de papéis, atores, e fontes jurídicas, a necessidade de conhecimento, pelos alunos, da jurisprudência daquela corte, em contraste com o atual reducionismo da práxis universitária, tendente a resumir o Direito a normas legais e decisões judiciais. Além do uso de jurisprudência do TCU para exemplificar a exposição teórica, é recomendável a utilização de método do caso, centrado no aluno, com seleção de casos para serem discutidos em classe, desenvolvendo nos discentes a racionalidade prática, conhecimento e habilidades necessárias ao exercício profissional, sobretudo o poder de argumentação e crítica. Apresenta-se como exemplo de decisão relevante do TCU, a ser levada para sala de aula mediante aplicação do método do caso, a apreciação das contas de governo de 2014 da Presidência da República, em que houve a rejeição das contas em razão das chamadas "pedaladas fiscais".

Palavras-chave: Ensino – Aprendizagem – Direito administrativo – Decisões – Tribunal – Contas – TCU – Método do caso

Abstract: The present article deals with the importance of the study of decisions of the Court of Auditors of the Union in the teaching-learning process of Administrative Law. After the delimitation of the competence and legal nature of TCU decisions, and the recognition of this body as a federal paradigm of external control of the Public Administration, the need for knowledge, by the students, is extracted from the plurality of roles, actors and legal sources, of the jurisprudence of that court, in contrast to the current reductionism of university praxis, tending to summarize the Right to legal norms and judicial decisions. In addition to the use of TCU jurisprudence to exemplify the theoretical exposition, it is recommended to use a case-centered method, with case selection to be discussed in class, developing in students the practical rationality, knowledge and skills necessary for professional practice, especially the power of argument and criticism. It is suggested as an example of a relevant decision of the TCU, to be brought to the classroom by application of the case method, the assessment of the 2014 government accounts of the Presidency of the Republic, in which the accounts were rejected because of the called "fiscal pedals".

Keywords: Teaching – Learning – Administrative law – Decisions – Court – Accounts –



TCU – Case method

Sumário:

Introdução - 1.A jurisprudência do TCU: competência e natureza jurídica de suas decisões - 2.Estudo de decisões como método de ensino-aprendizagem jurídico: o método do caso - 3.Importância da análise de casos do TCU para o ensino-aprendizagem do Direito Administrativo - Conclusão - Referências

Introdução

O objetivo principal das faculdades de Direito – não apenas na pós-graduação como também na graduação – é a formação de juristas capazes de atuar e contribuir nas mais diversas funções jurídicas. Isso reclama uma visão ampla de suas fontes, procedimentos e dinâmicas próprias, notadamente no que se refere à atividade de entes estatais.

No processo de ensino-aprendizagem do Direito é necessário desenvolver o juízo crítico e a prática da área. Tais competências são inalcançáveis com a simples memorização de textos de normas ou de precedentes judiciais, técnicas muito comuns com vista aos concursos públicos e, logo, com reflexo na vida universitária. Em algumas áreas, inclusive, a legislação e a jurisprudência são insuficientes mesmo para compreender o conjunto do setor que é regulado. Ramos onde a pluralidade de fontes do Direito se mostra mais evidente, em razão da diversidade de funções, da complexidade e dinamicidade do fenômeno jurídico. É o caso do Direito Administrativo.

No Direito Administrativo, considerando a especificidade de seu objeto, cresce a importância da análise das funções estatais. Um dos principais escopos do Direito Administrativo é o controle da Administração Pública. Desse modo, o seu estudo não pode prescindir do conhecimento da práxis dos órgãos de controle, entre os quais se destaca o Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência influencia decisivamente o entendimento dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

É um fato da realidade brasileira que o ensino jurídico, de um modo geral, e o ensino do Direito Administrativo em particular, enquanto exaltam as leis e decisões judiciais, e até a doutrina, muitas vezes ignoram outras práticas jurídicas estatais, mesmo quando organizadas sistematicamente e de consulta acessível, como é o caso da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Assim, o protagonismo que o TCU exerce no controle da prática administrativa do país não encontra reflexo nas faculdades de Direito, talvez em face de uma postura cética em relação ao que se considera tecnicismo. Consequência disso é que importante parcela da realidade jurídico-administrativa passa ao largo da formação universitária, e a prática do Direito Administrativo encontra profissionais perplexos ao se depararem com essa fatia não desprezível da rotina estatal.

Partindo do panorama acima descrito, indaga-se: qual a importância do estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas da União para o ensino do Direito Administrativo? Considerando a complexidade e dinamicidade do fenômeno jurídico, a pluralidade de fontes do Direito e diversidades de funções, quais os métodos adequados de abordagem da jurisprudência do TCU, aptos a instigar no aluno o desenvolvimento de um juízo crítico?

Este trabalho procurará responder essas perguntas, mediante pesquisa bibliográfica pertinente às seguintes temáticas: competência e natureza das decisões do TCU; estudo de decisões como método de ensino jurídico, notadamente no Direito Administrativo. Nesse sentido, de modo especial, será dado enfoque ao chamado Método do Caso, em sentido amplo, ou seja, levando em conta sua evolução ao longo do tempo tanto na common law quanto na civil law, como abordagem de análise das decisões do TCU.

Sugerir-se-á como exemplo de decisão relevante e polêmica do TCU, a ser trazida para



sala de aula mediante aplicação do método do caso, a apreciação das contas de governo de 2014 da Presidência da República, em que houve a rejeição das contas em razão das chamadas "pedaladas fiscais".

1.A jurisprudência do TCU: competência e natureza jurídica de suas decisões

No Brasil, os tribunais de contas são órgãos que gozam de autonomia e independência no exercício do controle externo de caráter técnico. Auxiliam o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta em aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, inclusive em relação à aplicação de subvenções e renúncia de receita. Esses tipos e aspectos de fiscalização podem ser extraídos dos arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, que ampliou substancialmente o controle externo, notadamente com a inclusão do controle operacional (avaliação de desempenho) e dos aspectos de legitimidade e economicidade, o que permitiu um avanço do formalismo legalista ao controle de juridicidade, incluindo princípios constitucionais, em destaque aqueles expressamente albergados no art. 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SCHOENMAKER, 2011, p. 76-83).

Cumpra de logo esclarecer que os tribunais de contas, embora auxiliem o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, não são simples órgãos de assessoramento, pois, além de gozar de autonomia, exercem funções constitucionais próprias, inclusive de julgamento (FERNANDES, 2016, p. 139-142).

Além de fiscal de contas, muitas vezes a decisão dessas cortes integra o próprio ato administrativo, tido como complexo, o qual só se aperfeiçoa com a sua apreciação, para fins de registro. É o caso das competências expressas no art. 71, III da Constituição Federal (LGL\1988\3), relativas a atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões (ROSILHO; CARVALHO, 2017, p. 188-189).

Entre os tribunais de contas do Brasil, destaca-se o Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência serve como paradigma federal de controle (FERNANDES, 2016, p. 48). A jurisprudência do TCU ganha especial importância por ser de observância obrigatória pelos demais entes administrativos da federação, e respectivos órgãos de controle, nas matérias referentes a licitação e contratos, em que os Estados e municípios devem atentar para as normas gerais, de competência da União Federal, por força do art. 22, inc. XXVII da Constituição Federal de 1988. Nessa linha de raciocínio, os tribunais de contas estaduais e municipais tem o dever de seguir as orientações gerais do órgão federal nas mesmas matérias. Nesse sentido, a súmula 222 do TCU:

"As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

No mais, a posição privilegiada desta Corte a qualifica como órgão de referência, cujos precedentes ganham força quase normativa, na medida em que sedimentam a posição da Corte sobre institutos de Direito Administrativo, auxiliando a dar uma sistematicidade de que esse ramo do Direito se ressentia por não ser codificado.

Inconteste, pois, que a jurisprudência administrativa do TCU constitui fonte de Direito Administrativo com alto teor de dignidade.¹ De fato, não bastasse a tecnicidade de seus julgados, e a conseqüente autoridade dos argumentos neles esposados, não se pode olvidar do argumento de autoridade, pois mesmo quem privilegie o princípio da unicidade da jurisdição, e compreenda que todas as decisões da Corte de Contas são sindicáveis pelo Poder Judiciário, e não apenas em aspectos de legalidade mas também de legitimidade² – discussão que preferimos margear, por não ser essencial aos objetivos deste ensaio – ainda assim tem que reconhecer a sua ampla influência na vida jurídico-administrativo nacional.



Discute-se ainda no meio jurídico se o verbete da súmula 347 do STF (em vigor), sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, é compatível com a atual Constituição Federal (LGL\1988\3). Em que pese opiniões em sentido contrário (FALCÃO, 2017, p. 197-213), entendemos que as considerações constitucionais da Corte de Contas são mesmo inevitáveis, pelo menos no que tange a atos concretos (não normativos), e compatíveis com a Constituição Cidadã na medida em que propiciam um efetivo controle de legitimidade material dos atos fiscalizados, conferem maior eficácia às disposições da Carta Magna, ficando garantida ao Poder Judiciário – na qualidade de guardião e intérprete último, mas não único, da Constituição – a revisão desses atos, quando for o caso, resguardando-se assim o princípio da jurisdição una e a integridade do sistema de controle judicial de constitucionalidade, concentrado e difuso. Afinal, ao Tribunal de Contas cabe, no exercício de suas competências constitucionais, cumprir e fazer cumprir a Constituição. O STF reconheceu recentemente que “órgãos administrativos autônomos”, como o TCU, poderiam realizar a defesa da ordem constitucional, no exercício de seu relevante mister (Petição 4.656 – Paraíba, rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 19.12.2016).

As decisões do TCU estão devidamente organizadas e sistematizadas no portal eletrônico do órgão, “portal.tcu.gov.br”, onde podem ser encontradas ferramentas avançadas de pesquisa – por inclusão de palavras-chave ou outros filtros –, a permitirem mineração de dados em quatro bases: súmulas, acórdãos, publicações e jurisprudência selecionada. Entre as publicações, destaca-se informativo de licitações e contratos. Assim, a jurisprudência desse órgão de contas é plenamente acessível a pesquisadores, incluindo professores e alunos, que podem dispor da rica fonte de Direito Administrativo.

2. Estudo de decisões como método de ensino-aprendizagem jurídico: o método do caso

Os métodos de ensino devem ser escolhidos em função dos objetivos de aprendizagem, a saber, das aptidões a serem desenvolvidas pelos alunos, o que abrange tanto aquilo que se necessita conhecer quanto o que deverá saber fazer (GORDILLO, 1988, p. 29).

Ganham destaque no processo de ensino-aprendizagem as estratégias ativas, interativas e centradas no aluno, em que o professor tem a postura de um facilitador, o qual deve estimular o discente a desenvolver um comportamento proativo na resolução de problemas e uma consciência crítica. Entre elas, o chamado Método do Caso (RODRIGUES; BORGES, 2016, p. 1364-1367).

Nesse ponto, para evitar confusão conceitual, necessário diferenciar o método do caso ou case, enquanto estratégia de ensino, de estudo de caso como estratégia de pesquisa (pesquisas de campo, entrevistas). No presente trabalho, estamos a nos debruçar sobre o primeiro, que poderia ser melhor descrito como metodologia para o processo de ensino-aprendizagem, em que o estudante se depara com um caso real, hipotético, ou um híbrido de ambos (RODRIGUES; BORGES, 2016, p. 1367-1368).

Essa ferramenta pedagógica, de caráter construtivista, foi assumida como método na faculdade de Direito, e depois, com as devidas adaptações, na Escola de Negócios da universidade de Harvard, no século XIX, direcionada sobretudo à formação de juristas e administradores de empresas (MENEZES, 2009, p. 131). O método consistia, originalmente, na análise de decisões judiciais através do diálogo socrático, em contraposição ao tradicional conhecimento enciclopédico do direito pela leitura de manuais (RAMOS; SCHORSCHER, 2009, p. 49-50).

No ensino jurídico, tão importante quanto o conhecimento, pelo aluno, das normas jurídicas e outras fontes de Direito, é fazê-lo adquirir a capacidade de aplicar os conhecimentos teóricos à resolução de casos concretos da realidade prática profissional, estimulando seu espírito crítico e criador, instigando-o a desenvolver argumentação fática e jurídica apropriada, atentando para os detalhes e particularidades de cada caso, à seleção de hipóteses de solução, valoração dos prós e contras, e eleição da que pareça



mais justa e razoável (GORDILLO, 1988, p. 30-31).

Embora essa estratégia tenha óbvias vinculações com o sistema de common law e com o modo de pensar norte-americano (empírico-indutivo), é plenamente aplicável em países que adotam o sistema de civil law e o modo de pensar europeu (teórico-dedutivo) (MENEZES: 2009. p. 134). Há mesmo quem entenda que essa distinção radical entre os sistemas trata-se de uma caricatura, pois em ambos estarão presentes, em maior ou menor escala, as duas formas de raciocínio (dedução e indução) (BUSTAMANTE, 2012, p. 106). No mais, a rigor, as raízes históricas do método podem ser encontradas na Idade Antiga (filosofia grega e direito romano) e na Idade Média ocidental, o que evidencia sua adaptabilidade a diversos sistemas jurídicos (TOLLER, 2006, p. 153-154).

Aliás, as exigências de um pensamento complexo, absolutamente indispensável na pós-modernidade, não mais se conformam com a dicotomia indução x dedução, devendo ser tidas a observação e a teoria, a indução e a dedução, como procedimentos complementares e entrelaçados de compreensão do real. Afinal, o conhecimento comporta, ao mesmo tempo, separação e ligação, análise e síntese (MORIN, 2017, p. 24).

Desejável, pois, que o aluno tenha familiaridade com a documentação utilizada no dia a dia da profissão, entre os quais, no Direito, os precedentes decisórios. Tal contato tenderá a estimular seu interesse e motivação de estudo, uma vez que os problemas jurídicos se tornarão menos abstratos (GORDILLO, 1988, p.37). No mais, o discente entrará em contato com o vocabulário e com a linguagem utilizadas na prática pelos órgãos julgadores (RAMOS; SCHORSCHER, 2009, p. 53).

Mais do que isso: a crise ética que nos rodeia reclama um ensino jurídico capaz de dotar os alunos de poder de análise, discussão e crítica à luz de valores, por via do exercício prudencial da razão, aliando conhecimento prático e teórico em busca do ideal de justiça aplicada às circunstâncias de casos concretos, incentivando a capacidade de tomar decisões equilibradas e baseadas em critérios firmes, retirando-os de sua apatia para uma ação moralmente orientada (AMARAL, 2011, p. 330-333).

A relevância do método do caso no ensino jurídico evidencia-se pelo fato de que o Direito só se completa através de sua aplicação a um caso concreto (GORDILLO, 1988, p. 67). Com efeito, a compreensão do fenômeno jurídico pressupõe análise de sua dinamicidade, que não se encerra no texto da norma, e sim se concretiza com auxílio de outros materiais de trabalho resultantes da práxis e da ciência jurídica (doutrina, precedentes), tudo a contribuir para a elaboração da decisão prática (MÜLLER, 2005, p. 39-40).

De outro lado, a inesgotabilidade dos fatos e dos sentidos, e as dificuldades daí decorrentes (GORDILLO, 1988, p. 72), parecem exigir ordenação metodológica e a consciência de que algumas perguntas ficarão sem resposta única, ou seja, esforço, organização e modéstia.

Importante deixar absolutamente claro que o chamado "método do caso" não se viabiliza por um único procedimento específico, mas comporta várias aplicações (RAMOS; SCHORSCHER, 2009, p. 49-50). As técnicas de análise de precedentes em sala de aula podem variar, partindo do documento, ou chegando a ele através dos fatos e contexto, sempre desenvolvendo a análise crítica das razões de decidir. (GORDILLO, 1988, p. 53). Assim, partindo de discussão e chegando ao documento ou, em sentido oposto, incitando-se o debate a partir do caso, a análise deve abranger elementos textuais e não textuais, jurídicos e extrajurídicos.

A abordagem dos casos comporta, pois, variantes. Deve o professor fazer uso tanto de casos-demonstração (exemplos para ilustrar as exposições teóricas) quanto de casos-problema, método participativo. Em relação a este último, de um modo geral, pode-se dizer que é fundamental: seleção adequada de casos (controversos;



interdisciplinares; que suscitem mais de uma resposta; apropriado ao estágio do curso e nível de conhecimento dos alunos); apresentação oral e escrita dos mesmos aos alunos, com disponibilização do material adequado (clareza e objetividade; o texto pode conter ou não a identificação imediata dos problemas e resultados, a depender dos objetivos pedagógicos); os alunos poderão trabalhar individualmente ou em equipes (preferencialmente em equipes, para enriquecer o debate e a discussão); por fim, debate em sala de aula, conduzido pelo professor (fundamental a gestão do tempo, para garantir ampla participação, e manter a discussão no foco, contornando digressões impertinentes) (RODRIGUES; BORGES, 2016, p. 1384-1385).

3.Importância da análise de casos do TCU para o ensino-aprendizagem do Direito Administrativo

A aprendizagem do Direito passa pela análise da sua praticidade na ótica das diversas funções, na medida em que cada função reclama um comportamento específico, e, portanto, uma metodologia de trabalho apropriada (MÜLLER, 2005, p. 35).

A cultura jurídica pátria é bastante restritiva nesse aspecto, enfatizando o direito legal e judiciário em detrimento de outras fontes jurídicas estatais. Tal postura parece ser corolário da adoção, pelo Brasil, do sistema de jurisdição una (inglês), em vez do sistema do contencioso administrativo (francês), mesmo que se reconheça que esses sistemas não são puros e que o Judiciário não exerce o monopólio da jurisdição, havendo outros polos estatais de decisão jurídica (FERNANDES, 2016, p. 125-132).

Assim, não restam dúvidas de que as decisões do TCU configuram relevante fonte de Direito Administrativo, na medida em que contribuem para o debate jurídico e para a construção de soluções de problemas concretos da vida administrativa dos entes públicos e privados que lidam com recursos públicos. A experiência diferenciada e a especialidade dos integrantes do TCU sem dúvida enriquecem o debate jurídico. A relevância de suas decisões, e consequente reconhecimento como fonte de Direito, pode ser extraída da própria credibilidade e reputação institucional de que goza o órgão no exercício da atividade de controle externo da Administração Pública.

O estudo das decisões do TCU tem a vantagem de despertar os alunos para a complexidade da vida administrativa e a pluralidade de fontes, rompendo com a cultura jurídica reducionista de foco tão somente na legislação e no Poder Judiciário, quando se sabe que a Administração Pública e órgãos independentes de controle (tribunais de contas, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público) produzem fatia considerável do Direito Administrativo na medida em que contribuem decisivamente para a formação das soluções dos problemas e impasses com que se deparam os operadores do Direito no curso da dinâmica jurídica.

A simples exortação dos alunos para a existência de outras realidades jurídico-administrativas, multiplicidade de atores e consequente relativização de papéis, já representa em si um exercício de prudência e tolerância, inerente ao pluralismo jurídico e à busca da Justiça.

Plenamente aplicável ao estudo das decisões do TCU o método do caso, pois essa Corte não raro enfrenta questões difíceis, que ultrapassam a pura técnica, e lida com conceitos como legitimidade, prudência e justiça, sendo-lhe afetos inclusive juízos de constitucionalidade. Assim, a jurisprudência da Corte de Contas tem riqueza e complexidade suficientes para embasarem análise, discussão e crítica dos alunos.

Destarte, o professor de Direito Administrativo deve ilustrar suas explanações com decisões do TCU, e mais do que isso, trazer para a sala de aula casos enfrentados por este Tribunal de Contas, para serem debatidos pelos alunos. Possível fazer ainda um juízo comparativo entre o entendimento dessa Corte e o de órgãos de cúpula do Poder Judiciário (STF, STJ e outros) acerca de temas relevantes da área, instigando o diálogo das fontes, que deve se dar tanto no plano normativo quanto na aplicação concreta do



Direito e no meio acadêmico.

Exemplo de decisão relevante e polêmica do Tribunal de Contas da União é a apreciação das contas de governo da Presidência da República, relativas ao exercício financeiro de 2014, documentado na ata n. 40, de 7 de outubro de 2015, contendo os acórdãos 2.459, 2.460 e 2.461. Após decidir por não receber a exceção de suspeição do relator, Ministro Augusto Nardes, e determinar o arquivamento da representação segundo a qual o mesmo teria ofendido o princípio da imparcialidade, restando assim superadas as questões prejudiciais, o TCU proferiu decisão paradigmática no processo TC-005.335/2015-9, rejeitando as contas de governo da Presidência da República, de responsabilidade da Sra. Dilma Vana Rousseff, então ocupante da chefia do executivo federal – sendo esta a primeira vez desde 1937.

O Tribunal de Contas da União, naquela ocasião, baseou-se fundamentalmente na ocorrência das chamadas “pedaladas fiscais”, espécie de operações de crédito disfarçadas entre governo e bancos, que mascaram a realidade fiscal – fato amplamente noticiado na imprensa nacional e acompanhado pela população com certa avidez em razão de seus desdobramentos políticos.

Não é difícil perceber que a decisão foi cercada de expectativas jurídicas e extrajurídicas, o que torna o caso interessante para análise em sala de aula, em face mesmo dessas complexidades. Várias questões podem ser ventiladas pelo professor, que não deve impor uma resposta única, mas apenas viabilizar o ambiente adequado para respeitosa discussão.

Há diversas questões correlatas neste caso que suscitam controvérsias específicas, como as referentes a: a) critérios de suspeição de Ministro da Corte que se manifesta em meios de comunicação sobre o caso a ser apreciado; b) conceito técnico e ilicitude das “pedaladas fiscais”; c) mudança de interpretação e segurança jurídica; d) decisão jurídica e consequencialismo: em que medida a gravidade das consequências pode ou deve influir na decisão de contas; e) cabimento de ponderação na aprovação ou rejeição das contas de governo pelo TCU levando em consideração o total de recursos envolvidos; e) comparação entre o entendimento da corte de contas e o do Poder Judiciário e doutrinadores sobre as mais diversas questões; f) identificar os preceitos constitucionais e da Lei de Responsabilidade fiscal envolvidos na decisão.

Para tanto, o professor pode dividir a sala, incumbindo uma parte dos alunos de ressaltar os argumentos a favor, e outra parte de trazer os argumentos contrários à decisão do TCU, agendando a discussão para data que permita o aprofundamento de estudo do caso, que não se restrinja à decisão em si, devendo abranger todo o seu entorno.

A oportunidade é boa também para suscitar questões mais abstratas e gerais, relativas à autonomia e inevitável interdependência entre o jurídico e o político, evidenciando o relativo fechamento operacional de ambos os sistemas e discutindo se no caso a troca de influências entre estes se deu de forma legítima, ou seja, mediada pela Constituição, ou se houve corrupção sistêmica (juridicização da política ou politização da justiça sem mediação constitucional ou em medida desproporcional).³

Mais do que qualquer outra coisa, por tudo o que envolve a decisão sugerida, o experimento em sala de aula será um exercício de tolerância e respeito à opinião do outro, vez que as questões jurídicas difíceis não são matematizáveis, e a argumentação racional nem sempre consegue gerar mais consenso do que aquele que se extrai da frase “consentimos em divergir”.

Conclusão

A complexidade do fenômeno jurídico impõe o reconhecimento da pluralidade de papéis, atores e fontes do Direito. Essa realidade deve se sobrepor ao atual reducionismo



reinante, a confundir Direito com Direito legislativo e judicial, olvidando outros importantes órgãos estatais, como os tribunais de contas.

O processo de ensino-aprendizagem jurídico, notadamente do Direito Administrativo, não pode prescindir – como vem acontecendo nas universidades – da análise de precedentes do Tribunal de Contas da União, experiência esta que pode propiciar mais do que o reforço da exposição teórica pela exemplificação com decisões técnicas dessa Corte, que se traduz em paradigma federal de controle externo de legalidade e legitimidade da atividade da Administração Pública. Pode também produzir rica dinâmica de sala de aula através da aplicação do método do caso, enquanto estratégia de abordagem interativa, centrada no aluno, de modo individual e/ou coletivo (equipes), com o escopo de desenvolver no discente o comportamento e as habilidades necessárias ao exercício profissional, sobretudo o poder de argumentação e crítica.

Verifica-se que a decisão do TCU acerca da apreciação das contas de governo de 2014 da Presidência da República, em que houve a rejeição das contas em razão das chamadas “pedaladas fiscais”, é exemplo de caso – por sua complexidade, relevância e polêmica – a ser trazido para sala de aula mediante aplicação do método do caso.

Referências

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. Ensino jurídico e método do caso: ética, jurisprudência, direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Lex Magister, 2011.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais. São Paulo: Noeses, 2012.

FALCÃO, Valdirene Ribeiro de Souza. O tribunal de contas e o controle de constitucionalidade: uma releitura da súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 197-213.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de contas do Brasil. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Fernando Couto. Controle judicial das decisões dos tribunais de contas. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 103-126.

GORDILLO, Agustín A. El metodo en derecho. Madrid (ES): Editorial Civitas S.A, 1988.

MENEZES, Maria Arlinda de Assis. Do método do caso ao case: a trajetória de uma ferramenta pedagógica. In: Educação e pesquisa, São Paulo, v. 35, n.1, p. 129-143. Jan.-abril. 2009. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ep/v35n1/a09v35n1.pdf]. Acesso em: 13.04.2018.

MORIN, Edgar. A cabeça bem feita. 23. ed. Trad. Eloá Jacobina. Título original: La tête bien faite. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

MÜLLER, Friedrich. Métodos de trabalho do Direito Constitucional. 3. ed. Trad. Peter Neumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NEVES, Marcelo. Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução: Antonio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Princípios do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método do caso. In: Métodos de ensino em direito: conceitos para um debate. GHIRARDI, José Garcez. (org).



São Paulo: Saraiva, 2009. p. 49-59.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BORGES, Marcus Vinícius Motter. O método do caso na educação jurídica. In: Revista Quaestio Iuris, vol. 9, n. 03, Rio de Janeiro, 2016. p. 1363-1388. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19979/17940]. Acesso em: 12.04.2018.

ROSILHO, André; CARVALHO, Juliane Erthal de. A visão do STF sobre a competência do TCU para praticar atos de comando. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 185-195.

SCHOENMAKER, Janaína. Controle das parcerias entre o Estado e o terceiro setor pelos tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TOLLER, Fernando M. Origens históricas da educação jurídica com o método do caso. In: Revista Quaestio Iuris, vol. 02, n. 01, Rio de Janeiro, 2006, p. 134-165.

1 A doutrina reconhece os precedentes administrativos como fonte autônoma de Direito Administrativo, o que abrange a prática uniforme de atos da Administração Pública e, igualmente, as decisões tomadas no exercício do controle de legalidade (juridicidade) dos mesmos. Por todos: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Princípios do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 57-59.

2 Sobre a discussão em torno da natureza e sindicabilidade das decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário, ver: GARCIA, Fernando Couto. Controle judicial das decisões dos tribunais de contas. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 103-126.

3 Concepção de Constituição como acoplamento estrutural entre política e direito (LUHMANN), funcionando como mecanismo de interpenetração entre os dois sistemas, com influências recíprocas e "chances de aprendizado" para ambos (NEVES, 2018, p. 262-263).