

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA II**

LUIZ FERNANDO BELLINETTI

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Luiz Fernando Bellinetti; Maria Creusa De Araújo Borges– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-549-

2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade Federal do Maranhão -
UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
[www.portais.ufma.br/PortalUfma/
index.jsf](http://www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf)

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II

Apresentação

O desafio de se conciliar o Direito, a Democracia e as instituições do sistema de Justiça em nosso país é uma tarefa difícil e importante à qual os operadores do direito tem se dedicado diuturnamente em nosso país.

A academia tem colaborado de forma decisiva para esta tarefa e o Conpedi tem sido, há de mais de duas décadas, um espaço fecundo para o debate sobre o tema e sua consequente implementação como instrumento transformador para que se possa alcançar a sociedade livre, justa e solidária preconizada em nossa Constituição Federal.

O Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça II, cujas atividades foram realizadas durante o XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, em São Luis, Maranhão, no período compreendido entre os dias 15 a 17 de novembro de 2017, confirmou essa trajetória.

As contribuições de pesquisadores de diversos programas qualificados de pós-graduação em direito enriqueceram a apresentação e discussão dos trabalhos do Grupo, possibilitando uma troca de experiências, estudos e investigações visando esse contínuo trabalho de pesquisa acadêmica com escopo de orientar a prática jurídica.

Do exame e discussão dos trabalhos selecionados foi possível identificar a riqueza dos textos com investigações pertinentes tanto à tutela jurisdicional de interesses individuais como transindividuais.

Foram apresentados e discutidos dezenove trabalhos, que veicularam percucientes estudos e análises sobre processo, jurisdição e efetividade da justiça, vinculadas às mais diversas searas do universo jurídico.

No âmbito mais vinculado a interesses transindividuais tratou-se de temas atinentes ao incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), autocomposição em demandas ambientais, ao compromisso de ajustamento de conduta, mandado de injunção, à intervenção do “amicus curiae”, aos precedentes judiciais e às decisões do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito mais vinculado aos interesses individuais, foram apresentados trabalhos sobre a audiência de conciliação, sobre o princípio da cooperação no novo CPC, sobre a

autocomposição, valoração da prova e às decisões judiciais e seu cumprimento e também sobre o processo administrativo.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado profundo sobre o tema.

É por isso que os coordenadores têm a satisfação de levar à publicação mais uma obra coletiva, que testemunha o conjunto de esforços do Conselho e seus associados, reunindo estudos e pesquisas sobre a temática Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça.

Esperando que a obra seja bem acolhida, os organizadores se subscrevem.

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti – UEL

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges – UFPB

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A TEORIA DOS PRECEDENTES E SUA POSSÍVEL APLICABILIDADE AO TRIBUNAL DE CONTAS

THEORY OF PRECEDENTS AND ITS POSSIBLE APPLICABILITY TO THE COURT OF ACCOUNTS

Karla Azevedo Cebolão

Resumo

O presente artigo tem por escopo analisar a possível aplicabilidade da teoria dos precedentes ao Tribunal de Contas, por meio de pesquisa bibliográfica. Para tanto, far-se-á uma breve análise do conceito, funções e natureza jurídica do Tribunal de Contas, sobre a teoria dos precedentes, analisando alguns conceitos necessários ao seu entendimento, bem como a teoria dos precedentes no Brasil.

Palavras-chave: Teoria dos precedentes, Tribunal de contas, Segurança jurídica, Estabilidade, Previsibilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to analyze the possible applicability of the theory of precedents to the Accounts Courts, through bibliographical research. To do so, a brief analysis of the concept, functions and legal nature of the Accounts Courts, the theory of precedents, will be analyzed, analyzing some concepts necessary for its understanding, as well as the theory of precedents in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Theory of precedents, Account courts, Legal certainty, Stability, Predictability

INTRODUÇÃO

O Novo Código de Processo Civil Brasileiro introduziu o sistema de precedentes obrigatórios e emerge, então, a questão se este sistema deve ser seguido pelos Tribunais de Contas, uma vez que têm natureza administrativa, ou apenas são obrigatórios para as decisões judiciais.

Com o Novo Código de Processo Civil e o sistema de precedentes obrigatórios, faz-se a necessária aplicabilidade do princípio da equidade nos julgados, vinculando os juízes aos precedentes, o que evita a possibilidade de decisões divergentes para jurisdicionados diferentes e com mesma situação fática. A previsibilidade da mesma reposta jurídica em casos semelhantes é essencial para a segurança jurídica.

O Tribunal de Contas não pertence ao poder judiciário, sendo corte administrativa e faz parte do chamado controle externo. Tem as atribuições fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria. Tem natureza jurídica de órgão independente, assim como suas decisões têm natureza administrativa, passíveis de revisão jurisdicional.

Contudo, quando o art. 926 do CPC prescreve que “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, significa que a estabilização das decisões é fundamental para toda a sociedade, uma vez que os indivíduos necessitam da previsibilidade para determinar como vão agir.

Dada à importância social e jurídica da uniformização e estabilização das decisões, o presente texto objetiva discuti-la no que concerne a possibilidade da aplicação da teoria dos precedentes ao Tribunal de Contas Brasileiro. O estudo é de abordagem qualitativa e, quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa baseada em fontes bibliográficas.

O texto está estruturado em cinco partes, incluindo essa introdução e as considerações finais. Na próxima seção, apresenta-se o Tribunal de Contas, suas funções e natureza jurídica. A seção 2 analisa a teoria dos precedentes. Na seção 3 o tema é a teoria dos precedentes e a sua possível aplicabilidade ao Tribunal de Contas no Brasil.

1 TRIBUNAL DE CONTAS

O controle da administração pública, de acordo com Alexandrino e Paulo (2005, p. 436-437), tem como conceito amplo o “dever-poder de vigilância, orientação e correção que a própria Administração ou outro Poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa”. Portanto, a função de controle tem como finalidade

controlar a administração e garantir a legitimidade dos seus atos, assim como preservar a conduta adequada de seus agentes e defender os direitos dos administrados.

Portanto, a Organização dos Poderes é tratada no título IV da Constituição Federal de 1988, em que o Capítulo I desse título versa sobre o Poder Legislativo e a fiscalização contábil, financeira e orçamentária consta da Seção IX deste capítulo. Os arts. 70 a 75 da Constituição disciplinam a citada fiscalização, abarcando fundamentalmente as atribuições do Tribunal de Contas da União (arts. 71 e 72, §§ 1º e 2º), as garantias de seus membros e sua organização (art. 73), expandindo essas normas aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75) (CUSTÓDIO, 1991).

O Tribunal de Contas enquadra-se na função de controle externo, uma das formas de controle da administração pública e encontra respaldo no texto constitucional (arts. 70 a 75). Nesse passo, transcreve-se o art. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, (...).

Pode-se notar, consoante Alexandrino e Paulo (2005), que pelo texto constitucional há previsão do chamado controle interno, que é exercido pelo próprio poder, gestor do recurso público e objeto de controle, assim como do chamado controle externo, em que os Tribunais de Contas auxiliam o Poder Legislativo, que o exerce.

O controle financeiro é o foco do controle externo e abarca as áreas contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, visando resguardar a regularidade da utilização do dinheiro e bens públicos, bem como a probidade administrativa, em que a legalidade contábil e financeira tem controle político.

Nesse contexto, Torres (1994, p. 266) assegura que há uma distinção entre a fiscalização formal (legalidade) e material (economicidade), constante na norma do art. 70 da Constituição de 1988, “sintetizadas no controle de legitimidade, isto é, estabelece o controle externo sobre a validade formal, a eficácia e o próprio fundamento da execução orçamentária”.

No que diz respeito ao controle de legalidade, Torres (1994) informa que a legalidade das operações e atos necessários à execução do orçamento é que vão ser o alvo o controle de validade formal. Contudo, esse controle não se restringe a subsunção do ato à lei formal, havendo outros aspectos, como

(...) o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais dos tributos e da despesa pública, o que compreende, inclusive o controle dos atos normativos da administração.

Abrange, também, o exame formal das contas, seus aspectos de certeza, exatidão e correção de números e cálculos.

(...) implica, ainda o da *superlegalidade*, ou seja, o da *constitucionalidade* das leis e atos administrativos (TORRES, 1994, p. 266).

Quanto ao controle da economicidade, Torres (1994, p. 267-268) argumenta que no que tange a fiscalização material da execução orçamentária, corresponde ao “controle de eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Portando, traduz o equilíbrio que deve existir entre receita e despesa, ou seja, uma relação adequada entre custo e benefício, onde o cidadão não deva ser obrigado a fazer um grande sacrifício e pagar mais impostos para receber bens e serviços que estão à disposição no mercado a menor preço.

Quanto ao controle de legitimidade, Torres (1994, p. 269) assevera que “é o que se exerce sobre a *legalidade* e a *economicidade* da execução financeira e orçamentária”. Portanto, o Estado social de direito, no que diz respeito as suas finanças públicas, requer controle de gestão, verificação dos resultados, observação da justiça e do princípio do custo-benefício e não, simplesmente, a tomada de contas e o exame formal da legalidade, uma vez que o cidadão precisa ter certeza que o seu sacrifício econômico terá retorno adequado.

A perspectiva da legitimidade, consequentemente, compreende todos os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, decorrentes da ideia de segurança jurídica ou de justiça, que conjuntamente são princípios informativos do controle.

Adentrando no estudo sobre os Tribunais de Contas, ver-se-á ainda:

1.1 FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

As funções do Tribunal de Contas estão insculpidas no art. 71 da Constituição Federal e diz respeito ao Tribunal de Contas da União, mas por uma questão de simetria, pode-se considerar também como as funções dos Tribunais de Contas Estaduais.

De acordo com Almeida (2005), o Tribunal de Contas possui as seguintes categorias de atribuições: judicante, fiscalizadora, consultiva, sancionadora, informativa, normativa, corretiva e ouvidoria.

A atribuição fiscalizadora diz respeito às auditorias e inspetorias realizadas na administração direta e indireta. A atribuição judicante é muito controversa, por ter a Corte de Contas a natureza administrativa, contudo esta função é que possibilita a imposição de sanções aos autores que cometem irregularidades.

A atribuição sancionadora consiste na possibilidade de aplicar penalidades e, assim, impossibilitar irregularidades e permitir o ressarcimento ao erário. Nota-se que, segundo o art. 71, § 3º da CF/88, “a imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

A atribuição consultiva recai “na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo”. Assim como “as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas” (ALMEIDA, 2005).

A atribuição informativa baseia-se em três vertentes: quanto às fiscalizações realizadas, no que diz respeito ao envio de informações ao Poder Legislativo, emitir alertas previstos na lei de Responsabilidade Fiscal e manutenção de informações importantes em página da internet sobre contas públicas, atuação da Corte de Contas, entre outras.

A atribuição corretiva consiste no que está insculpido nos incisos IX e X do art. 71 da CF/88 e que são complementares: “a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas” (ALMEIDA, 2005).

A atribuição normativa provém da Lei Orgânica que confere poder regulamentar ao Tribunal de Contas, possibilitando a expedição de deliberações, instruções, dentre outros atos normativos concernentes à competência do tribunal e a organização dos processos a ele encaminhados.

A atribuição de ouvidoria diz respeito ao processamento de denúncias apresentadas por alguns setores da sociedade, como pelos controles internos, partidos políticos, sindicatos, associações ou mesmo por qualquer cidadão. Ou seja, é a proximidade da Corte de Contas com a sociedade.

1.2 NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS E DE SUAS FUNÇÕES

Como já mencionado, o Tribunal de Contas encontra-se, no texto constitucional, no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, estabelecendo como competência do Congresso Nacional exercer o controle externo, auxiliado pelo Tribunal de Contas. O que traz uma tendência a se achar que a Corte de Contas é um órgão subordinado ao Poder legislativo, o que não é verdade, uma vez que não há em nenhum artigo da Constituição Federal de 1988 a dicção “órgão auxiliar” (MEDAUAR, 1990).

O que a Constituição Federal dispõe é que o Tribunal de Contas irá auxiliar o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, ou seja, a sua função é de exercício de controle financeiro e orçamentário da Administração, auxiliando o poder responsável por essa fiscalização.

Nota-se que o Congresso Nacional é auxiliado pelo Tribunal de Contas no exercício do controle externo não só do Poder Legislativo, mas na atividade administrativa dos três Poderes. Importante destacar que não há subordinação ou posição inferior em hierarquia. Nesse contexto, tem-se que o Tribunal de Contas é um órgão independente, sem vínculo com qualquer dos três Poderes. Portanto, segundo Almeida (2005), o Tribunal de Contas tem a natureza

(...) de **órgão independente** que auxilia todos os poderes da federação e ainda, a comunidade. Auxilia o Poder Legislativo prestando-lhe informações, pareceres e relatórios; e os Poderes Judiciário e Executivo orientando sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade. Por fim, auxilia também a comunidade, uma vez que a Constituição de 1988 alargou seu contato conosco ao prever, em seu art. 74, §2º, que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades à Corte de Contas, ou seja, a Constituição aumentou a participação popular no controle do patrimônio público, passando a servir à sociedade de forma direta e indireta (através do controle externo).

No que diz respeito à natureza das funções do Tribunal de Contas, houve a controvérsia se seria jurisdicional, o que se pacificou que é de natureza administrativa, sendo utilizada como fundamento a regra do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, uma vez que esse dispositivo demonstra que o ordenamento brasileiro escolheu o sistema de jurisdição unitária ou monopólio da tutela jurisdicional.

Outras provas que o Tribunal de Contas tem natureza administrativa são que: 1) As decisões do Tribunal de Contas são meros atos administrativos, podem sofrer intervenção do Poder Judiciário; 2) Não há a característica da imutabilidade nas decisões do Tribunal de Contas, ou seja, não são suscetíveis de formar coisa julgada; 3) Falta a este Tribunal o requisito da inércia, um dos principais requisitos da jurisdição, e uma prova disso é que os

processos de prestação de contas podem ser iniciados de ofício, que são os chamados processos de tomadas de contas (SCHNEIDER, 2009).

Portanto, a natureza jurídica do Tribunal de Contas é de órgão independente, assim como suas decisões têm natureza administrativa, passíveis de revisão jurisdicional.

2 TEORIA DOS PRECEDENTES

2.1 COMMON LAW E CIVIL LAW

2.1.1 Common Law

No sistema *common law* do direito inglês, de acordo com Gaio Junior (2016), a conclusão que se chega é que a jurisprudência foi sua principal fonte propagadora de normas. Já nos Estados Unidos, desde a época de sua colonização, vigora o sistema baseado no *case law*.

A lei não é a fonte mais importante no sistema *common law*, sendo também respeitadas como fontes a jurisprudência, a doutrina, a razão e o costume. Portanto, a marca que caracteriza este sistema é, principalmente, o direito baseado nos usos e costumes cristalizados pelos precedentes e firmados por meio das decisões dos tribunais.

Nessa senda, a aplicabilidade da doutrina do *stare decisis* - decorrente de *stare decisis et no quieta movere* (cumprir as decisões e não criar distúrbio em relação a pontos já definidos) é o relevante ponto característico do sistema em comento.

Assim sendo, utiliza-se o mecanismo do precedente vinculante concernente às decisões de casos semelhantes, no que diz respeito às decisões proferidas pelos tribunais e defende-se a sua utilização por meio da igualdade, previsibilidade, economia e respeito. A igualdade de tratamento entre os jurisdicionados, devido à aplicação da mesma regra a casos similares sucessivos, faz com que os precedentes sejam obedecidos e colabora para a previsibilidade em futuras demandas a respeito da mesma questão (GAIO JÚNIOR, 2016).

Por outro passo, não se pode confundir *common law* com *stare decisis*, uma vez que o *common law* independe da criação judicial do direito e que o comportamento dos homens ingleses eram determinados por costumes gerais, que já existiam muito antes de *stare decisis* ou regras de precedente.

Como assegura Marinoni (2013), o *common law* não pode ser confundido com o *stare decisis*, pois esse surgiu no curso do desenvolvimento do próprio *common law*, principalmente para garantir a segurança das relações jurídicas. Não é certo dizer que o *stare decisis* existe porque o juiz do *common law* cria o direito.

Importante notar que a decisão do juiz do *common law* não tem a mesma qualidade ou força das regras provenientes do processo legislativo, contudo constitui direito no momento em que tem força obrigatória para os demais juízes. Portanto, o *common Law* concebe o precedente como fonte de direito.

2.1.2 Civil Law

A característica do *civil law* é a maior ênfase dada ao processo legislativo, quando se verifica a relevância entre as fontes do direito. Entretanto, a diferença entre o *common law* e o *civil law* não pode ser explicada somente pela ênfase dada à codificação, mesmo porque os países que adotam o *common law* também realizam vasta produção legislativa (GAIO JÚNIOR, 2016).

O que diferencia os dois sistemas é o significado que se atribui aos códigos e à função que o juiz exerce ao considerá-los e não a codificação ou o quão completa é a legislação.

No *civil law* não há quase espaço para a criação ou interpretação do direito, estando o juiz muito preso ao direito positivado. Ou seja, os juízes criam direito diante das lacunas existentes na legislação, entretanto, em casos futuros, o magistrado não se submete às suas próprias decisões, mesmo em casos semelhantes por ele julgados anteriormente, havendo um enorme grau de incerteza jurídica, assim como ausência de isonomia.

No *common law* é diferente, pois, por meio da força vinculante atribuída às decisões passadas, possibilitou-se a criação de condições à realização da segurança jurídica.

Todavia, “a concepção dogmática de que o direito se restringe ao produto do legislativo (...) não sobreviveu aos fatos históricos, à conformação diversificada dos sistemas jurídicos dos vários países do *civil law* e ao advento do constitucionalismo” (GAIO JÚNIOR, 2016, p. 4). Quando se verificou que as leis poderiam ser opostas aos interesses da população e aos princípios da justiça, o respeito à Constituição como lei maior do Estado passou a ser adotado.

Verificou-se, portanto, a necessidade de resguardar os princípios por meio de sua inclusão na Constituição, uma vez que, como ela não pode ser modificada por lei ordinária, eles estariam seguros pela rigidez constitucional.

O juiz da *civil law*, ao estar adstrito aos preceitos constitucionais e ao interpretar a lei para aplicá-la, aproxima-se do juiz da *common law*. Portanto, pode-se notar que “o papel do atual juiz do *civil law* e especialmente o do juiz brasileiro, a quem é deferido o poder-dever de controlar a constitucionalidade da lei no caso concreto, muito se aproxima da função exercida pelo juiz do *common law*” (MARINONI, 2013, p. 98).

É patente a importância da teoria dos precedentes para a segurança jurídica, uma vez que um Estado Democrático, em casos iguais, deve ter decisões iguais.

2.2 CONCEITO DE PRECEDENTES

De acordo com Gaio Júnior (2016), o precedente tem como base proteger o tratamento igualitário, em um Estado Constitucional, das decisões judiciais, uma vez que casos similares decididos da mesma maneira deve ser um princípio básico da administração de justiça. Portanto, a igualdade será negada quando se dá a alguém, que já teve um direito violado ou sofre iminente ameaça de tê-lo, uma decisão diferente do padrão de racionalidade já anteriormente definido pelo Poder Judiciante em situações verdadeiramente idênticas (GAIO JÚNIOR, 2016).

Fogaça e Fogaça (2015) asseguram que o conceito de precedentes tem como sustentação os sistemas jurídicos do *common law* e o *stare decisis* é a doutrina que estuda o respeito aos precedentes judiciais. Portanto, o *stare decisis* postula que problemas semelhantes devem ser resolvidos, por juízes ou tribunais, de acordo com os precedentes tanto de forma vertical (juízes e tribunais inferiores devem seguir os tribunais superiores), quanto de forma horizontal (a própria corte deve seguir seus precedentes). Vale destacar que precedente não se confunde com jurisprudência ou súmula,

Assim, somente se poderá chamar de precedente judicial, a decisão capaz de se servir como paradigma para a orientação dos demais julgadores e dos cidadãos em geral, face a sua autoridade e consistência. Por transcender do caso concreto, servindo de guia para as decisões sucessivas, deverá versar sobre uma questão de direito e enfrentar os argumentos favoráveis e contrários à tese jurídica afirmada (FOGAÇA; FOGAÇA, 2015, p. 513).

O precedente não se confunde com a jurisprudência, pois o precedente pode existir em decisão única, enquanto a jurisprudência necessita de um conjunto de decisões semelhantes sobre a mesma questão jurídica, para que haja sua uniformização.

O precedente não se confunde com súmula, uma vez que esta diz respeito “apenas para veicular o resumo, editado, numerado e sintético das teses componentes da jurisprudência específica sobre determinada matéria, sobre a qual ocorreu notável discussão pretérita” (FOGAÇA; FOGAÇA, 2015, p. 514), sendo um enunciado genérico.

Já o precedente está ligado ao caso concreto do qual originou. Nesse diapasão, reconhecendo o precedente judicial como fonte do direito, a interpretação das leis adotada anteriormente pelo próprio órgão julgador ou pelos tribunais a ele superiores deve ser seguida. O cidadão deve poder imaginar, ao praticar a conduta objeto de apreciação judicial, qual decisão caberia

em decorrência do seu ato e não ser surpreendido por uma decisão oposta as anteriormente decididas. “Os julgadores atuariam, assim, como um romancista em cadeia, prestigiando a integridade do ordenamento jurídico, proferindo suas decisões com base em tudo aquilo que outros já decidiram” (FOGAÇA; FOGAÇA, 2015, p.515).

Após breve conceituação de precedentes, insta conceituar *ratio decidendi* e *obter dictum*, fundamentais para o entendimento da teoria dos precedentes.

2.3 RATIO DECIDENDI E OBTER DICTUM

Ratio decidendi ou razões de decidir é a “força matriz para a efetiva da decisão (...), ou seja, as razões de direito que podem ser consideradas para fins de fundamentação do *decisum*” (GAIO JÚNIOR, 2016, p. 7).

Segundo Fux (2015), a *ratio decidendi* abarca os fundamentos essenciais à solução do litígio, o que seria impossibilitada sem ela. Portanto, a *ratio decidendi* é norma de caráter geral e deve ser o paradigma vinculativo às futuras decisões, sendo a base jurídica fundamental da jurisprudência. Os juízes e tribunais, ao se depararem com determinado caso, devem procurar a *ratio decidendi* da jurisprudência e ver se a situação em questão se amolda à tese dominante.

A *ratio decidendi* tem como função vincular e orientar os casos novos que serão apreciados pelo judiciário, sendo a “tese jurídica universalizável, bem delimitada por seu substrato fático idoneamente fundamentado, que se adotará nos demais casos semelhantes” (FUX, 2015, p.22).

Obter dictum são consideradas as razões secundárias que são levadas em conta para se chegar a razão de decidir. Ou seja, são “reflexões que fazem parte do raciocínio do julgador, mas que não podem ser consideradas isoladamente, como justificativa para a conclusão judicial. São elementos que servem de reforço argumentativo” (GAIO JÚNIOR, 2016, p. 7).

De acordo com Fux (2015), o *obter dictum* direciona o julgamento de situações que venham a surgir, assim como é instrumento para orientar o desenvolvimento da jurisprudência.

Portanto, os precedentes são utilizados para futuras situações que são semelhantes à outra que, anteriormente, já foi decidida e que possui a mesma razão de decidir, apesar dos fatos serem diferentes. Em outras palavras, somente a *ratio decidendi* de determinado paradigma jurisprudencial tem efeito vinculante para orientar a solução de casos futuros (FUX, 2015).

Contudo, apesar da existência dos precedentes, eles não são eternos, havendo necessidade de analisar os mecanismos de confronto e evolução dos precedentes.

2.4 DISTINGUISHING E OVERRULING

O art. 927, § 1º do CPC prescreve que “Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º” quando tomarem decisões com base no art. 927 do CPC, acima transcrito.

Consoante argumenta Fux (2015), o art. 10 do CPC diz respeito à ampla defesa e contraditório e, no que concerne a fundamentação das razões de decidir com base na teoria dos precedentes, devem-se levar em conta apenas as questões em que as partes tiveram oportunidade de se manifestar e que foram discutidas no processo.

Ainda segundo o autor, o art. 489, § 1º, CPC pressupõe que as sentenças, para serem consideradas fundamentadas, devem enfrentar a comparação entre o caso concreto e os balizadores fáticos e jurídicos inscritos na jurisprudência. Desse modo, a fundamentação não pode ser genérica, deve haver uma explicação entre a relação da fundamentação com a causa ou a questão decidida para que haja segurança jurídica e previsibilidade às partes, de modo a garantir o respeito e a credibilidade característica do instituto.

O *distinguishing* tem lugar no inciso IV do art. 489, § 1º do CPC, em que o juiz não precisa seguir o precedente quando comprovar, de forma fundamentada, que no caso a ser julgado há distinção. Em outras palavras, de acordo com Gaio Júnior (2016), o *distinguishing* é o método de confronto quando se verifica se se deve ou não utilizar o precedente ao caso concreto, em que o juiz verifica que há uma distinção material que justifica a não aplicação do precedente àquele caso.

O *distinguishing* pode ser restritivo (*restrictive distinguishing*) ou ampliativo (*ampliative distinguishing*). Restritivo quando se observa, de forma fundamentada, que os fundamentos jurídicos são diferentes, afastando o precedente. Ampliativo quando se verifica, de forma fundamentada, que os fundamentos jurídicos não se amoldam totalmente ao caso concreto, porém os fundamentos essenciais podem ser aproveitados (FUX, 2015).

O *overruling* ou revogação do precedente encontra guarida no art. 927, §§ 2º e 5º do CPC, em que há necessidade de revisão dos precedentes com o desenvolvimento do direito e modificação do contexto fático, que não mais atinge as necessidades econômicas, jurídicas e políticas da sociedade (FUX, 2015).

De acordo com Marinoni (2013, p. 391), “a revogação de um precedente depende da adequada confrontação entre (...) a perda de congruência social e o surgimento de inconsistência sistêmica (...) com a confiança justificada e a prevenção contra a surpresa injusta”. Que é a confrontação entre os requisitos básicos para o *overruling* e seus critérios para a estabilidade ou preservação do precedente.

2.5 TEORIA DOS PRECEDENTES NO BRASIL

No Brasil, a estruturação de um sistema de precedentes judiciais obrigatórios surge com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil Brasileiro (CPC) e o art. 926 do CPC assim prescreve: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Didier Júnior (2015) assevera que o CPC prevê, para os tribunais, deveres gerais para construir e manter um sistema de precedentes (jurisprudência e súmula) obrigatórios e persuasivos, que são: o dever de uniformizar sua jurisprudência, de manter essa jurisprudência estável, de integridade e de coerência.

Ainda segundo Didier Júnior (2015), quanto ao dever de uniformizar a jurisprudência, presume-se que a divergência interna existente no tribunal sobre a mesma questão jurídica deva ser extinta. Os parágrafos 1º e 2º do art. 926 do CPC assim prescrevem:

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Portanto, a base fática sobre a qual a jurisprudência sumulada foi criada é que vai determinara a correção dos enunciados sumulares, uma vez que é a partir de casos concretos que se produz a norma geral, afastando a abstração da criação dos enunciados.

Quanto à estabilidade da jurisprudência, não quer dizer que o precedente não pode ser modificado, uma vez que existem as técnicas de confronto e superação, como analisado acima. Contudo, de acordo com Didier Júnior (2015), a estabilidade significa que as mudanças devem ocorrer de forma justificada, respeitando a segurança jurídica (art. 927, § 4º, CPC). Nesse passo, deve-se ter uma fundamentação qualificada para se afastar o precedente.

Quanto à integridade e coerência, elas têm o dever de fazer com que a jurisprudência seja consistente, onde a integridade significa que os juízes devem construir seus argumentos em conformidade com o conjunto do direito e a coerência significa a aplicação isonômica, nos casos semelhantes, dos mesmos princípios (GAIO JÚNIOR, 2016).

Nota-se que a estabilidade é tema importante, quando se trata de precedentes, para não gerar insegurança e o art. 927 do CPC “traz a regra geral de ordem cronológica que guiará a estabilidade da jurisprudência, indicando como os juízes e tribunais devem proceder ao julgar determinada lide” (FUX, 2015, p. 17), senão vejamos:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

De acordo com Fux (2015), as decisões pacíficas, estáveis e dominantes são as que vão formar o sistema jurídico e são aquelas elaboradas pelo STF na análise de ação direta de inconstitucionalidade, aquelas que foram decididas num caso com repercussão geral reconhecida ou que estão sumuladas, ou mesmo aquelas decorrentes do incidente de resolução de demandas repetitivas, mas não as decisões monocráticas aplicadas por membros isolados, que não atendem às finalidades estabelecidas pelo Novo Código de Processo Civil.

Portanto, pela própria redação do caput do artigo, verifica-se a obrigatoriedade da vinculação aos julgamentos de primeiro grau e tribunais. O respeito aos precedentes obrigatórios deve se dar pelos órgãos judiciais inferiores, como também pelos órgãos de um mesmo tribunal. Só assim, pode-se falar em coerência da ordem jurídica, em igualdade perante o Judiciário, em segurança jurídica e em previsibilidade (MARINONI, 2013).

Fux (2015, p. 18) chama atenção para o inciso III do art. 927 do CPC, em que “impõe a eficácia vinculante aos acórdãos proferidos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos”, o que vai ser complementado pelo art. 928, que esclarece o que são julgamentos de casos repetitivos:

Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:

I - incidente de resolução de demandas repetitivas;

II - recursos especial e extraordinário repetitivos.

Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual.

Verifica-se que o CPC determina que o entendimento seja unificado. Juízes ou órgão do tribunal, como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça, quando reiteradamente decidem sobre determinados temas e, de forma inesperada, mudam o entendimento, fazem com que fique sem sentido, pela falta de congruência com as decisões anteriores. Tal postura incita o conflito entre as partes, como também dificulta a paz social, uma vez que concede certa esperança à parte contrária, que poderá ter uma decisão judicial favorável, mas, após o recurso cabível, deve vê-la reformada (FUX, 2015).

Assim como, segundo o entendimento de Araújo (2008, p.9), “a *nova força do precedente* consagra também a presença de repercussão geral nas causas já apreciadas com jurisprudência dominante no STF, desestimulando a divergência de posicionamento pelos demais Órgãos do Judiciário”. Nesse mesmo passo, como exemplo, tem-se o julgamento do RE 655.265/DF, em sede de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: INGRESSO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA. ART. 93, I, CRFB. EC 45/2004. TRIÊNIO DE ATIVIDADE JURÍDICA PRIVATIVA DE BACHAREL EM DIREITO. REQUISITO DE EXPERIMENTAÇÃO PROFISSIONAL. MOMENTO DA COMPROVAÇÃO. INSCRIÇÃO DEFINITIVA. CONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA. ADI 3.460. REAFIRMAÇÃO DO PRECEDENTE PELA SUPREMA CORTE. PAPEL DA CORTE DE VÉRTICE. UNIDADE E ESTABILIDADE DO DIREITO. VINCULAÇÃO AOS SEUS PRECEDENTES. *STARE DECISIS*. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE SUPERAÇÃO TOTAL (*OVERRULING*) DO PRECEDENTE. 1. A exigência de comprovação, no momento da inscrição definitiva (e não na posse), do triênio de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito como condição de ingresso nas carreiras da magistratura e do ministério público (arts. 93, I e 129, §3º, CRFB - na redação da Emenda Constitucional n. 45/2004) foi declarada constitucional pelo STF na ADI 3.460. 2. Mantidas as premissas fáticas e normativas que nortearam aquele julgamento, reafirmam-se as conclusões (*ratio decidendi*) da Corte na referida ação declaratória. 3. O papel de Corte de Vértice do Supremo Tribunal Federal impõe-lhe dar unidade ao direito e estabilidade aos seus precedentes. 4. **Conclusão corroborada pelo Novo Código de Processo Civil, especialmente em seu artigo 926, que ratifica a adoção – por nosso sistema – da regra do *stare decisis*, que ‘densifica a segurança jurídica e promove a liberdade e a igualdade em uma ordem jurídica que se serve de uma perspectiva lógico-argumentativa da interpretação’.** (MITIDIERO, Daniel. Precedentes: da persuasão à vinculação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016). 5. **A vinculação vertical e horizontal decorrente do *stare decisis* relaciona-se umbilicalmente à segurança jurídica, que ‘impõe imediatamente a imprescindibilidade de o direito ser cognoscível, estável, confiável e efetivo, mediante a formação e o respeito aos precedentes como meio geral para obtenção da tutela dos direitos’.** (MITIDIERO, Daniel. Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013). 6. **Igualmente, a regra do *stare decisis* ou da vinculação aos precedentes judiciais ‘é uma decorrência do próprio princípio da igualdade: onde existirem as mesmas razões, devem ser proferidas as mesmas decisões, salvo se houver uma justificativa para a mudança de orientação, a ser devidamente objeto de mais severa fundamentação.** Daí se dizer que os precedentes possuem uma força presumida ou subsidiária.’ (ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiro, 2011). 7. **Nessa perspectiva, a superação total de precedente da Suprema Corte depende de demonstração de circunstâncias (fáticas e jurídicas) que indiquem que a continuidade de sua aplicação implicam ou implicarão inconstitucionalidade.** 8. **A inocorrência desses fatores conduz,**

inexoravelmente, à manutenção do precedente já firmado. 9. Tese reafirmada: ‘é constitucional a regra que exige a comprovação do triênio de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito no momento da inscrição definitiva’. 10. Recurso extraordinário desprovido. (grifa-se)

Portanto, como nos assegura Gaio júnior (2016), a teoria do precedente concede a estabilidade da interpretação jurídica necessária ao jurisdicionado para poder pautar suas condutas. O desenvolvimento das relações sociais e a estabilidade do poder dependem do tratamento uniforme para casos semelhantes tanto horizontal quanto verticalmente, dentro e entre os órgãos judiciários. Não é mais admissível que casos semelhantes sejam julgados de forma diferente, portanto a previsibilidade, estabilidade e continuidade presentes no sistema de precedentes são fundamentais para a segurança jurídica.

3 TEORIA DOS PRECEDENTES E TRIBUNAL DE CONTAS

O art. 15 do CPC prescreve que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”. Assim como o art. 298 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União segue a mesma linha, senão vejamos: “Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”.

Como assegura Ventura, Martone e Farina Filho (2016), a aplicação supletiva diz respeito à complementariedade da lei principal, enquanto a aplicação subsidiária significa a superação de antinomias e lacunas presentes na legislação principal por meio da legislação subsidiária, ou seja, o novo CPC.

Nota-se que os artigos em comento não deixam dúvidas da aplicação do novo CPC ao processo administrativo e, conseqüentemente ao Tribunal de Contas, estando à observância dos precedentes obrigatórios entre as possibilidades de aplicação supletiva e subsidiária do novo CPC.

Como já mencionado, está entre as funções do Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio das contas do chefe do poder executivo e o julgamento das contas dos responsáveis pela administração de recursos públicos e, de acordo com Salim (2016, p.13), em ambos os casos “verifica-se uma possível formação de precedentes”, uma vez que previsibilidade, segurança jurídica, coerência, estabilidade e integridade também devem ser perseguidas pela Corte de Contas nesses casos.

Apesar da forma de decidir de acordo com os precedentes estar mais ligada aos órgãos judiciais, não é sua exclusividade, pois a decisão em casos semelhantes de forma igualitária deve estar presente em todas as decisões que influem na vida social, estando incluídas as decisões administrativas.

Como bem assevera Marinoni (2013), uma decisão se transforma em precedente que deve ser respeitado por quem o produziu e por quem está obrigado a decidir caso similar, pois decorre de fonte dotada de autoridade e interfere na vida dos outros. Por outra via, aquele que possui condições similares às do caso já julgado tem a justificada expectativa de não ter a surpresa de uma decisão diferente.

Ainda segundo Marinoni (2013, p. 106), quanto ao exercício do poder, assegura “que o respeito ao passado é inerente a qualquer tipo de sistema e natural a qualquer espécie de poder”.

O respeito aos precedentes está presente em qualquer tipo de tomada de decisão, seja no processo judicial ou administrativo, uma vez que ao Tribunal de Contas foi determinado o poder de julgamento, conferido pela Constituição Federal, que os obriga a assumir um sistema de precedentes próprios. Isso não quer dizer que esses tribunais são considerados como órgãos jurisdicionais, mas essa necessidade existe por exercerem autoridade de julgamento (poder) sobre seus jurisdicionados. Portanto, o julgamento de casos presentes ou futuros deve levar em consideração as decisões tomadas anteriormente (SALIM, 2016).

Nessa mesma linha de pensamento, assegura o Ministro do TCU, João Augusto Ribeiro Nardes, que em sede de relatoria do Recurso de Reconsideração de Tomada de Contas Especial - TC 005.590/2011-6, assim se pronunciou:

15. Não podemos nos esquecer de que a busca pela uniformização das decisões dos Tribunais está na raiz da evolução do processo civil brasileiro. Isso ficou claro com a novel disposição a que se refere o art. 926, *caput*, do Código de Processo Civil atual (Lei 13.105, de 16/3/2015), cuja observância me parece também de cunho obrigatório pelo TCU – ao ter em mente o que informa o art. 298 de nosso Regimento Interno acerca da aplicação subsidiária das normas processuais em vigor ao processo de controle externo. (...)

17. Não pretendo, logicamente, propor que a solução da presente controvérsia seja decorrência direta da aplicação do sistema do *stare decisis* às decisões do TCU, guardadas as diferenças entre a uniformização perseguida pelo direito processual (mesma *ratio decidendi* do precedente obrigatório incidente sobre casos idênticos ou similares verificados em processos distintos) e a uniformização por mim sugerida, na situação concreta (mesma *ratio decidendi* de precedente não obrigatório em casos idênticos verificados no mesmo processo).

18. **A ideia é apenas externar a minha posição de que devemos buscar máxima coerência em nossas decisões, seja para aplicar a mesma tese jurídica a casos semelhantes (processos distintos), seja, até com mais razão,**

para decidir de forma equânime em relação às partes de um mesmo processo, em homenagem aos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

Posição também defendida pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará, como se verifica do Acórdão nº 55.856, referente ao Processo nº 2013/53070-6, de 20 de setembro de 2016, que tem como formalizadora de decisão a Conselheira Substituta Convocada Milene Dias da Cunha, em que defende que

(...) a segurança jurídica é considerada como uma das faces do princípio implícito da proteção da confiança das expectativas legítimas, que decorre do Estado Democrático de direito, nos termos do que dispõe o art. 1º da Constituição Federal. (...)

Com efeito, o cidadão precisa ter, em suas ações, a perspectiva de que está de acordo com o lícito e de que contará com a proteção do Estado. Estas perspectivas são reflexas da ideia de segurança jurídica, a qual pressupõe a existência de dois preceitos básicos: a previsibilidade e a estabilidade das decisões judiciais. (...)

A legítima expectativa de que se trata o precedente está condicionada ao fato de que os julgamentos não deverão variar, exceto quando houver também uma legítima e, portanto, plausível justificativa de mudança de paradigma.

Como bem aduz Salim (2016), qualquer agente que exerça poder tem o dever de aplicar a teoria dos precedentes, como uma forma de promover a racionalidade e estabilidade das decisões. Portanto, todos aqueles que decidem, Tribunais de Contas incluídos, e não só o judiciário, devem utilizar a teoria dos precedentes, uma vez que influenciam terceiros, devendo respeito às suas decisões passadas e a que se encontram vinculados.

Portanto, em qualquer tomada de decisão, é importante a garantia da previsibilidade, segurança jurídica, coerência, estabilidade e integridade, já que por meio das decisões é que cada indivíduo vai pautar seus atos. O Tribunal de Contas, como órgão administrativo, deve formar seus precedentes administrativos vinculantes para o futuro, devendo ser aplicado aos processos semelhantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, influenciado pelo *civil law*, sempre adotou o sistema positivado (a lei) como principal fonte do direito, onde cada caso concreto era solucionado pelo livre convencimento do juiz, que interpretava a legislação de acordo com suas crenças pessoais. Entretanto, com o advento do Novo Código de Processo Civil, surge o sistema de precedentes obrigatórios com o intuito de trazer maior isonomia para a justiça.

O sistema de precedentes obrigatórios tem como base, em um Estado Constitucional, proteger o tratamento igualitário das decisões judiciais, uma vez que o princípio básico da administração de justiça deve ser a decisão igual para casos similares.

O tratamento uniforme para casos semelhantes tanto horizontalmente quanto verticalmente, dentro e entre os órgãos judiciários, é que vai sustentar o desenvolvimento das relações sociais e a estabilidade do poder. A previsibilidade, estabilidade e continuidade presentes no sistema de precedentes são fundamentais para a segurança jurídica, uma vez que é inadmissível que casos semelhantes sejam julgados de forma diferente.

Os Tribunais de Contas enquadram-se na função de controle externo, uma das formas de controle da administração pública, e encontra respaldo no texto constitucional (arts. 70 a 75 da CF/88). Contudo, muito embora sua função seja administrativa, não pode deixar de adotar o sistema de precedentes obrigatórios, uma vez que ao exercer suas atribuições fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria devem estabilidade, integridade e coerência nas suas funções, havendo um padrão de comportamento que norteia seus jurisdicionados.

Nada impede que os Tribunais de Contas criem seus precedentes administrativos obrigatórios, que não serão eternos, havendo a mesma possibilidade de adequação e superação como há nos precedentes judiciais, característica fundamental do desenvolvimento social. Contudo, realidade ainda não presenciada nos Tribunais de Contas brasileiros.

As Cortes de Contas podem e devem adotar o sistema de precedentes administrativos obrigatórios, uma vez que as características de segurança jurídica, previsibilidades, entre outras já citadas, é de fundamental importância para que os jurisdicionados pautem seus comportamentos, com a certeza de que processos semelhantes terão decisões iguais, estando à isonomia de tratamento assegurada.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **AS CAUSAS REPETITIVAS E A AMPLIAÇÃO DO CARÁTER VINCULANTE DOS PRECEDENTES JUDICIAIS**. 2008. Disponível em: www.henriquemouta.com.br/arquivo_download.php?nIdArquivo=37. Acesso em 04 de jan. 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7487/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-brasil>. Acesso em: 28 de dez. 2016.

CUSTÓDIO, A. J. Ferreira. **EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 185:63-76, jul./set.,1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44488/47697>. Acesso em: 28 de dez. 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie Souza, **SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES JUDICIAIS OBRIGATÓRIOS E OS DEVERES INSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS: UNIFORMIDADE, ESTABILIDADE, INTEGRIDADE E COERÊNCIA DA JURISPRUDÊNCIA**. Periódicos PUC. v. 18, n. 36. Minas Gerais: 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/viewFile/P.23187999.2015v18n36p114/9079>. Acesso em 28 de dez. 2016.

FOGAÇA, Mateus Vargas; FOGAÇA, Marcos Vargas. **SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS OBRIGATÓRIOS E A FLEXIBILIDADE DO DIREITO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Rev. Fac. Direito UFMG, n. 66, p. 509 - 533, jul./dez. Belo Horizonte: 2015. Disponível em: <http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1726>. Acesso em 28 de dez. 2016.

FUX, Luiz. **O novo Código de Processo Civil e a força vinculante da jurisprudência**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. V. 2, n. 9. Jan./jun. 2015. Rio de Janeiro: O Tribunal. Disponível em: <https://www.google.com.br/#q=FUX%2C+Luiz.+O+novo+C%C3%B3digo+de+Processo+Civil+e+a+for%C3%A7a+vinculante+da+jurisprud%C3%Aancia.+Revista+do+Tribunal+de+Contas+do+Estado+do+Rio+de+Janeiro>. Acesso em: 28 de dez. 2016.

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. **Considerações acerca da compreensão do modelo de vinculação às decisões judiciais: os precedentes no novo código de processo civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 257/2016 , p. 343-379. Julho/2016. DTR/2016/21694.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. 3 ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: a.27, nº108, out/dez., 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175815/000451494.pdf?sequence=>. Acesso em 28 de dez. 2016.

SALIM, Lucas Gil Carneiro. **A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PRECEDENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2016. Disponível em: http://www.google.com.br/url?url=http://www.periodicos.ufes.br/ppgdir-semanajuridica/article/download/12806/8885&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwi8s6T-o_HQAhUBvZAKHeY9Ds4QFghIMAk&usg=AFQjCNEh6wlRamvtm7DLvkQaTB74gbfwxg. Acesso em: 13 de dez. 2016.

SCHNEIDER, Luiz Miguel. **A natureza jurídica das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5096/A-natureza-juridica-das-decisoes->

emanadas-pelo-Tribunal-de-Contas-da-Uniao. Acesso em: 30 de dez. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: a.31, nº121, jan/mar., 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176237>. Acesso em: 28 de dez. 2016.

VENTURA, Bruno; MARTONE, Rodrigo; FARINA FILHO, Sérgio. **Com novo CPC, tribunais administrativos devem seguir precedentes judiciais**. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-29/cpc-tribunais-administrativos-seguir-precedentes>. Acesso em: 28 de dez. 2016.