



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***

**DIREITO PROCESSUAL CIVIL**

**SARAH CABRAL FERREIRA BISPO**

**A FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A  
(IN)APLICABILIDADE DA TEORIA DOS PRECEDENTES  
ADMINISTRATIVOS**

Salvador  
2018

**SARAH CABRAL FERREIRA BISPO**

**A FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A  
(IN)APLICABILIDADE DA TEORIA DOS PRECEDENTES  
ADMINISTRATIVOS**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de  
Direito como requisito parcial para obtenção do grau  
de Especialista em Direito Processual Civil.

Salvador  
2018

**SARAH CABRAL FERREIRA BISPO**

**A FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A  
(IN)APLICABILIDADE DA TEORIA DOS PRECEDENTES  
ADMINISTRATIVOS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Processual Civil, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus e à minha equipe espiritual, que estiveram me intuindo ao longo da construção deste trabalho.

A meus pais Juçara e Jailson, meu irmão Saulo e minha cunhada Raiane, a quem atribuo e dedico todas as vitórias que têm sido gradativamente conquistadas.

Aos professores, funcionários e colegas da Baiana, que desde a graduação têm me proporcionado uma excelente formação acadêmica.

Aos Procuradores e servidores do Ministério Público de Contas, pelo convívio diário e conhecimentos compartilhados, em especial, ao Procurador-Geral de Contas Danilo Diamantino, pelas discussões envolvendo o tema.

Aos meus familiares e amigos, pelas orações e torcidas, sobretudo à Ed, pelo constante incentivo, e à Laís e Marcus, pela ajuda na reta final desta monografia.

Por fim, à professora Lorena Miranda, pelas indicações bibliográficas, e ao professor Matheus Barreto, pela disponibilidade em me orientar e sua postura solícita e gentil.

A todos vocês, o meu profundo agradecimento!

## RESUMO

Esta monografia analisou se a teoria dos precedentes administrativos pode ser aplicada aos Tribunais de Contas, quando estes exercem sua competência julgadora. Para tanto, a pesquisa foi iniciada com uma breve explanação acerca do sistema de precedentes judiciais e o regramento instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 a respeito do tema. Nisto, foram abordados os conceitos de *ratio decidendi* e *obiter dictum*, os tipos de eficácia do precedente judicial, as técnicas de interpretação, aplicação e superação dos precedentes, bem como promovidas as distinções necessárias aos conceitos de decisão, enunciado de súmula e jurisprudência. Após, o enfoque foram os Tribunais de Contas, ocasião em que as principais classificações e sistemas de controle externo foram apresentados, ao que se seguiu a análise de sua natureza jurídica, se de órgão dotado de jurisdição ou meramente administrativo. Em arremate, foi feita uma reflexão acerca da executoriedade das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, especificamente quanto aos legitimados à propositura de ação, perante o Judiciário, para forçar o cumprimento de suas determinações. Ato contínuo, foi apresentado o conceito de precedente administrativo e destacados os requisitos para sua aplicação ao caso concreto. Em seguida, foram enfrentadas algumas polêmicas que envolvem a figura do precedente administrativo, quanto à possibilidade de apresentar efeito vinculante e os limites, acaso existentes, do controle judicial sobre decisão que versa sobre precedente administrativo. Estabelecidos os pressupostos teóricos e pontuadas as críticas pertinentes a respeito dos tópicos desenvolvidos, partiu-se para responder a problemática da presente monografia concernente à (in)aptidão dos Tribunais de Contas em criarem precedentes administrativos, oportunidade na qual foram ressaltados os princípios da igualdade e da segurança jurídica aplicáveis à Administração Pública, assim como o fundamento para incidência, de maneira analógica, de regras previstas no CPC/15 às Cortes de Contas.

**Palavras-chave:** precedente administrativo; tribunal de contas; controle externo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

abri.	abril
ago.	agosto
amp.	ampliada
art.	artigo
atual.	atualizada
cf.	conforme
CF/88	Constituição Federal da República de 1988
Coord.	Coordenador
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
dez.	dezembro
ed.	edição
jan.	janeiro
JR.	Júnior
jul.	julho
jun.	junho
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
mai.	maio
mar.	março
n.	número
out.	outubro
p.	página
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
rev.	revisada

set.	setembro
STF	Supremo Tribunal Federal
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TPI	Tribunal Penal Internacional
v.	volume

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2. O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS</b>	10
2.1. PRECEDENTE JUDICIAL: RATIO DECIDENDI E OBITER DICTUM	13
<b>2.1.1. Tipos de eficácia</b>	14
<b>2.1.2. Técnicas de interpretação e aplicação</b>	17
<b>2.1.3. Técnicas de superação</b>	19
2.2. DISTINÇÕES: DECISÃO, ENUNCIADO DE SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA	21
<b>3. TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	24
3.1. EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO	27
<b>3.1.1. Principais classificações</b>	27
<b>3.1.2. Sistemas de controle externo</b>	31
3.2. NATUREZA JURÍDICA DAS CORTES DE CONTAS	32
<b>3.2.1. Órgão jurisdicional x meramente administrativo</b>	35
<b>3.2.2. A questão da executoriedade de suas decisões</b>	42
<b>4. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS E AS CORTES DE CONTAS</b>	45
4.1. A FIGURA DO PRECEDENTE ADMINISTRATIVO	46
<b>4.1.1. Requisitos para sua aplicação</b>	47
<b>4.1.2. Polêmicas envolvendo o tema</b>	52
4.1.2.1. <i>Efeito vinculante</i>	52
4.1.2.2. <i>Controle judicial de decisão que versa sobre precedente administrativo</i>	62
4.2. A (IN)APTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS EM CRIAR PRECEDENTES	64
<b>4.2.1. Princípios da Administração Pública</b>	64
4.2.1.1. <i>Igualdade</i>	65
4.2.1.2. <i>Segurança jurídica</i>	66
<b>4.2.2. Aplicação analógica das regras previstas no CPC/15</b>	68
<b>5. CONCLUSÃO</b>	70
<b>REFERÊNCIAS</b>	77



## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia tem o objetivo de analisar se a teoria dos precedentes administrativos, desenvolvida principalmente no âmbito do Direito Espanhol, pode ser transplantada para o ordenamento jurídico brasileiro para ser aplicada aos Tribunais de Contas, quando estes exercem sua competência julgadora.

A abordagem do tema se iniciou com uma breve explanação acerca do sistema de precedentes judiciais, intimamente relacionado ao *common law*, onde o Direito funda-se essencialmente na experiência e a jurisprudência goza de especial relevância, no intuito de demonstrar o regramento instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 e suas possíveis conexões ao precedente administrativo.

Com efeito, foram apresentados os conceitos de *ratio decidendi* e *obiter dictum*, elementos indissociáveis à noção de precedente judicial, assim como os efeitos vinculante e persuasivo que ele pode operar. Ainda neste capítulo introdutório, foram destacadas as técnicas de *distinguishing* e *overruling*, relacionadas à interpretação, aplicação e superação dos precedentes, e promovidas as distinções necessárias aos conceitos de decisão, enunciado de súmula e jurisprudência.

Ato contínuo, partiu-se para discorrer acerca dos Tribunais de Contas e sua função precípua, estabelecida pela Constituição Federal, de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de bens, dinheiros e valores públicos, em auxílio ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo, mantendo com este uma relação pautada num viés colaborativo e não hierárquico.

Neste contexto, foi aprofundado o assunto pertinente ao controle, voltado para as principais classificações suscitadas pela doutrina – quanto ao objeto, momento de realização e posicionamento do órgão controlador –, e sistemas existentes, de Auditorias ou Controladorias Gerais e de Tribunais ou Cortes de Contas, este último adotado pelo Brasil.

Após, o enfoque foi analisar a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, se estes podem ser considerados órgãos dotados de jurisdição ou se possuem caráter eminentemente administrativo. Para tanto, foi apresentado um conceito de jurisdição e seus elementos constitutivos, ao que se seguiu a análise dos argumentos

favoráveis e desfavoráveis à natureza jurisdicional da função desempenhada pelas Cortes de Contas.

Em arremate, foi pontuada a questão da executoriedade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas e os problemas advindos da inexistência de uma norma que discipline, de maneira expressa, os legitimados para propositura de ação executiva, perante o Poder Judiciário, nos casos de descumprimento às determinações exaradas pelas Cortes.

Antecedendo a conclusão, o objetivo foi o de se posicionar frente ao problema proposto, iniciando-se com uma reflexão acerca da figura do precedente administrativo e seus requisitos para aplicação a um caso concreto, identificados, principalmente, pela doutrina espanhola, fazendo-se, a partir de então, um sopesamento com as regras do ordenamento pátrio.

Um passo adiante, foram destacadas as polêmicas que permeiam a temática do precedente administrativo, desde a possibilidade de apresentar efeito vinculante ou apenas persuasivo, até os limites, acaso existentes, do controle judicial sobre decisão que versa sobre precedente administrativo.

Estabelecidos os embasamentos teóricos, foi, então, analisada a (in)aptidão dos Tribunais de Contas em criarem precedentes administrativos para si, ocasião em que os princípios constitucionais da igualdade e da segurança jurídica foram correlacionados de maneira mais específica ao sistema de precedentes, bem como destacado o fundamento para que as regras previstas no CPC/15 possam ser aplicadas de maneira analógica à Administração Pública.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da releitura doutrinária de livros acadêmicos, artigos e revistas científicas e legislações pertinentes à matéria, cuja relevância do tema está lastreada no tratamento secundário que a teoria dos precedentes administrativos recebe no ordenamento brasileiro, assim como no desconhecimento, não raras as vezes pelos próprios operadores do Direito, do importante papel desempenhado pelas Cortes de Contas na fiscalização de bens e recursos que pertencem a toda a sociedade.

## 2. O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe importantes inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, tais como a previsão do chamado “negócio jurídico processual” (art. 190),<sup>1</sup> através do qual as partes podem convencionar mudanças no procedimento da causa, e o “poder geral de efetivação das ordens judiciais” (art. 139, inciso IV),<sup>2</sup> conferindo amplos poderes ao juiz na adoção de medidas necessárias ao cumprimento de suas decisões.

De outro lado, reforçou aspectos já presentes na sistemática que lhe precedeu, ora apenas para constar, de maneira expressa, no diploma processual, normas já sedimentadas ou fruto do próprio escalonamento hierárquico das leis, como a submissão do processo civil às normas constitucionais (art. 1º, *caput*),<sup>3</sup> ora para incentivar/obrigar posturas imprescindíveis à busca da resolução dos conflitos, em tempo razoável, a exemplo do fomento à solução consensual (art. 3º, § 2º)<sup>4</sup> e a primazia pela decisão de mérito (art. 4º).<sup>5</sup>

Nesse novo cenário, eis que surge o sistema de precedentes judiciais, sob influência do *common law*, também conhecido como sistema anglo-saxão, no qual “os juízes e tribunais se espelham principalmente nos costumes e, com base no direito consuetudinário, julgam o caso concreto, cuja decisão, por sua vez, poderá constituir-se em precedente para julgamento de casos futuros”.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 190. *Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.*

<sup>2</sup> Art. 139. *O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;*

<sup>3</sup> Art. 1º *O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.*

<sup>4</sup> Art. 3º *Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.*

<sup>5</sup> Art. 4º *As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.*

<sup>6</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 04-05. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

Assim, diferentemente do *civil law*, ou sistema germano-românico, onde a principal fonte do direito é a lei, o direito nascido no *common law* funda-se essencialmente na experiência e não apenas na lógica abstrata antecedente ao fato, de modo que “os efeitos da coisa julgada ultrapassam as partes e o objeto discutido em determinada [demanda] e passam a ser aplicados a um universo em que haja casos de situação jurídica idêntica ou assemelhada”.<sup>7</sup>

O art. 5º, inciso II, da Constituição Federal<sup>8</sup> demonstra que o Brasil se filia ao sistema do *civil law*, contudo, como destaca Sérgio Porto, com a globalização, “observa-se um diálogo mais intenso entre as famílias romano-germânicas e a da *common law*, onde uma recebe influência direta da outra”,<sup>9</sup> culminando, no que chama o Autor, na verdadeira “commonlawlização” do direito nacional.

Esse fenômeno pode ser percebido “a partir da constatação da importância que a jurisprudência, ou seja, as decisões jurisdicionais vêm adquirindo no sistema pátrio, particularmente através do crescente prestigiamento da corrente de pensamento que destaca a função criadora do juiz”.<sup>10</sup>

Pretende-se, pois, com a adoção de um sistema de precedentes, oferecer “soluções idênticas para casos idênticos e decisões semelhantes para demandas que possuam o mesmo fundamento jurídico”,<sup>11</sup> o que confere maior segurança jurídica ao ordenamento e isonomia no tratamento jurisdicional.

Com efeito, o CPC/15 regulamenta alguns aspectos da aplicação dos precedentes judiciais pelos juízes e tribunais brasileiros, destacando que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos (art. 489, § 1º, inciso V), ou que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou

---

<sup>7</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 08. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>8</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

<sup>9</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>10</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>11</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 06. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (art. 489, § 1º, inciso VI).

Elenca, ainda, no art. 927,<sup>12</sup> um rol de precedentes obrigatórios e, no art. 926,<sup>13</sup> os deveres dos tribunais em manter sua jurisprudência uniforme, estável, íntegra e coerente, cujos precedentes deverão ser organizados por questão jurídica decidida e divulgados, preferencialmente, na rede mundial de computadores (art. 927, § 5º).<sup>14</sup>

Trata-se, portanto, da consagração do chamado *stare decisis* para que a decisão jurisdicional não apenas assuma a função de dirimir determinada controvérsia posta à apreciação do juízo, “mas, além disto, também desempenhe a tarefa de estabelecer um precedente com força vinculante, de modo a assegurar que no futuro, em caso análogo, venha a ser decidido da mesma forma”.<sup>15</sup>

Necessário, portanto, como observa Elpídio Donizetti, que seja promovida uma ressignificação no termo “lei” empregado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, já que agora, “em razão da força obrigatória dos precedentes, há que se contemplar também o precedente judicial, mormente aquele que, em razão do *status* da Corte que o firmou, tem cogência prevista no próprio ordenamento jurídico”.<sup>16</sup>

O presente trabalho pretende analisar se a teoria dos precedentes, só que de ordem administrativa, pode ser aplicada no âmbito dos Tribunais de Contas, quando estes exercem sua competência julgadora.

Para tanto, será feita uma análise partindo-se da figura do precedente judicial, seus contornos e principais técnicas de aplicação e superação, para se chegar ao precedente administrativo, tema pouco estudado pela doutrina nacional, a fim de delinear contornos mais sólidos à temática e viabilizar a resposta ao problema

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

<sup>14</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...] § 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

<sup>15</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 09. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>16</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 03. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

proposto quanto à (in)aplicabilidade da teoria dos precedentes administrativos às Cortes de Contas.

## 2.1. PRECEDENTE JUDICIAL: RATIO DECIDENDI E OBITER DICTUM

Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria conceituam o precedente, em sentido lato, como sendo “a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo elemento normativo pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos”.<sup>17</sup>

É formado pelas “a) circunstâncias de fato que embasam a controvérsia; b) tese ou o princípio jurídico assentado na motivação (*ratio decidendi*) do provimento decisório; c) argumentação jurídica em torno da questão”,<sup>18</sup> também chamada de *obiter dictum*, *gratis dictum* ou, simplesmente, *dicta*.<sup>19</sup>

A *ratio decidendi* “– ou, para os norte-americanos, a *holding* – são os fundamentos jurídicos que sustentam a decisão; a opção hermenêutica adotada na sentença, sem a qual a decisão não teria sido proferida como foi”.<sup>20</sup>

Por sua vez, o *obiter dictum* “refere-se àquela parte da decisão considerada dispensável, que o julgador disse por força da retórica e que não importa em vinculação para os casos subsequentes”.<sup>21</sup>

Dessa forma, em sentido estrito, o precedente “se confunde com a *ratio decidendi* ou norma da decisão. É nesse sentido que se fala, por exemplo, em ‘aplicação do precedente’: o que se está a aplicar, a rigor, é a norma que se constrói a partir do precedente”.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 505.

<sup>18</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>19</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 12-13. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>20</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 506.

<sup>21</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. *Op. cit.*, p. 12-13.

<sup>22</sup> MACÊDO, Lucas Buriel de. Reclamação constitucional e precedentes obrigatórios. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 238, dez. 2014, p. 415.

Consoante destaca Priscilla Silva, a *ratio decidendi* possui uma dupla função. A primeira é de ordem interna, “revelada na medida em que a norma jurídica geral, localizada na fundamentação da decisão, serve de fio condutor à norma jurídica individual, constante de seu dispositivo, que rege determinado caso”.<sup>23</sup>

Noutra toada, a segunda função é externa, “extraída da potencialidade de a norma jurídica geral se desprender do caso específico no âmbito do qual foi construída e ser aplicada em outras situações concretas que se assemelham àquela em que foi originariamente formulada”.<sup>24</sup>

Isto porque, ao decidir, o magistrado cria duas normas jurídicas: uma, de caráter individual, que constitui a sua decisão para aquela situação específica que se põe para a análise, a qual tem aptidão para ficar acobertada pela coisa julgada, e outra, de caráter geral, fruto da sua interpretação/compreensão dos fatos envolvidos na causa e da sua conformação ao Direito positivo, “que se desprende do caso específico e pode ser aplicada em outras situações concretas que se assemelhem àquela em que foi originalmente construída”.<sup>25</sup>

Por fim, cumpre destacar que o *obiter dictum*, em que pese não desempenhe papel fundamental na formação do julgado, não é desprezível, pois ele pode representar “um suporte ainda que não essencial e prescindível para a construção da motivação e do raciocínio ali exposto”<sup>26</sup> ou sinalizar uma futura orientação do tribunal.

### 2.1.1. Tipos de eficácia

Os tipos de eficácia do precedente judicial variam de acordo com cada ordenamento jurídico. No Brasil, são identificáveis ao menos seis tipos de efeitos jurídicos que o

---

<sup>23</sup> JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 05. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>24</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>25</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 506-507.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 508.

precedente pode ter, decorrentes de sua *ratio decidendi*, os quais não são excludentes entre si.<sup>27</sup>

O primeiro efeito é chamado de vinculante ou obrigatório e ocorre quando a norma jurídica geral estabelecida na fundamentação de determinadas decisões judiciais, ou seja, a sua *ratio decidendi*, “tem o condão de vincular decisões posteriores, obrigando que os órgãos jurisdicionais adotem aquela mesma tese jurídica na sua própria fundamentação”.<sup>28</sup>

O art. 927 do CPC/15 estabelece quais são os precedentes obrigatórios, a saber: as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade (inciso I); os enunciados de súmula vinculante (inciso II); os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (inciso III); os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional (inciso IV); e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (inciso V).

Logo, tais precedentes devem ser obrigatoriamente observados pelos juízes e tribunais, e vinculam “interna e externamente, sendo impositivos para o tribunal que o produziu e também para os demais órgãos a ele subordinados”.<sup>29</sup>

Destaque-se que, Ravi Peixoto considera esse rol de precedentes obrigatórios como exemplificativo, sob o argumento de que “a segurança jurídica exige esta interpretação, sob pena de deixar vários textos normativos sem uma Corte capaz de editar precedentes obrigatórios e por um longo período de tempo sobre a sua mais adequada compreensão”.<sup>30</sup>

Há, contudo, quem critique o sistema de precedentes vinculantes, em virtude deste,

---

<sup>27</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 518.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 520.

<sup>29</sup> *Ibidem*, *loc. cit.* No mesmo sentido: JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 23. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>30</sup> PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015 – Uma análise sobre a adaptabilidade da distinção e da distinção inconsistente. **Revista de Processo: RePro**, ano 40, v. 248, out. 2015, p. 334.



supostamente, restringir a atividade das instâncias inferiores ao raciocínio lógico-formal. Porém, como aponta Lucas Gil, o CPC/15 incorporou um sistema de precedentes justamente para aumentar a racionalidade das decisões judiciais, no qual “o raciocínio dedutivo próprio da tradição jurídica *civil law* não pode mais vigor quando se está diante de um modelo precedentalista próprio da tradição jurídica *common law*”.<sup>31</sup>

Isto porque, a ideia de precedente vinculante funda-se no desenvolvimento de um direito uniforme, que prestigia o valor da segurança jurídica, e busca julgar casos semelhantes da mesma forma, independentemente das partes envolvidas, em homenagem ao princípio da isonomia. Assim, além de servir para unificar o direito, facilita o planejamento dos particulares em face do padrão pré-fixado de comportamento judicial e, por derradeiro, incrementa a credibilidade do poder judicante junto à sociedade.<sup>32</sup>

Com efeito, “dentre seus propósitos encontra-se a ideia de encorajar os juízes a serem mais cuidadosos e diligentes na formação das decisões precursoras, por fazer com que estes preferencialmente confiem e construam sobre os esforços de seus antecessores”.<sup>33</sup> Por isso é que, o diploma processual civil se preocupa tanto com fundamentação dos julgados, já que é através desta que será extraída a *ratio decidendi* que irá vincular as decisões posteriores.

O precedente vinculante pode desempenhar, ainda, 4 finalidades específicas: (i) obstativa, na medida em que visa impedir “a apreciação de demanda, a revisão de decisões ou a remessa necessária”;<sup>34</sup> (ii) autorizante, “quando é determinante para a admissão ou acolhimento de ato postulatório (como recurso, demanda ou incidente processual)”;<sup>35</sup> (iii) rescindente/deseficacizante, caso em que tem “aptidão para

---

<sup>31</sup> SALIM, Lucas Gil Carneiro. A aplicação da teoria dos precedentes na Administração Pública. **Anais da III Semana Científica do Direito UFES**, v. 3, n. 3, 2016, p. 07. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/ppgdir-semanajuridica/article/view/12806>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>32</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 09. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>33</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>34</sup> JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 23. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>35</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 522-523.

rescindir ou retirar a eficácia de uma decisão judicial transitada em julgado”;<sup>36</sup> e (iv) de revisão da sentença “de coisa julgada que diga respeito a uma relação jurídica sucessiva (art. 505, I, CPC),<sup>37</sup> como a relação jurídica tributária”.<sup>38</sup>

Por fim, existe a eficácia persuasiva, que é o efeito mínimo de todo precedente. Ele não apresenta força vinculante, nenhum magistrado está obrigado a segui-lo, porém, costuma ser utilizado como mecanismo de convencimento e persuasão do julgador no sentido de reformar sua decisão e adotar outro entendimento.<sup>39</sup>

A regra geral é que “toda decisão que não constituir precedente judicial vinculante, deve ser considerada precedente judicial persuasivo”.<sup>40</sup>

### 2.1.2. Técnicas de interpretação e aplicação

Os precedentes vinculantes não devem ser aplicados de qualquer maneira pelos magistrados. A sua primeira atitude deve ser “considerar as particularidades de cada situação submetida à apreciação judicial e, assim, verificar se o caso paradigma possui alguma semelhança com aquele que será analisado”.<sup>41</sup>

Em sendo identificada alguma semelhança no caso em julgamento com o precedente – e não uma identidade absoluta, pois esta dificilmente irá ocorrer – “deve então dar um segundo passo, analisando a *ratio decidendi* (tese jurídica) firmada nas decisões proferidas nessas demandas anteriores”,<sup>42</sup> para que esta seja aplicada no caso *sub judice*.

---

<sup>36</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 524.

<sup>37</sup> Art. 505. *Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo: I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;*

<sup>38</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 525.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 521.

<sup>40</sup> JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 24. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>41</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 09. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>42</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 559.

Entretanto, “se não houver coincidência entre os fatos discutidos na demanda e a tese jurídica que subsidiou o precedente, ou, ainda, se houver alguma peculiaridade no caso que afaste a aplicação da ratio *decidendi* daquele precedente”,<sup>43</sup> o magistrado poderá decidir o caso concreto livremente, sem se vincular ao julgamento anterior.

Essa técnica de aplicação dos precedentes é chamada de *distinguishing* e se constitui como “um dever de todo e qualquer órgão jurisdicional diante de todo e qualquer precedente que o vincule”.<sup>44</sup>

O *distinguishing* pode ser encarado sob duas acepções: tanto para designar o método de comparação entre o caso concreto e o paradigma (*distinguish*-método), quanto para referir-se ao resultado desse confronto, nos casos em que se conclui haver uma distinção entre eles (*distinguish*-resultado).<sup>45</sup>

Pode, ainda, apresentar um caráter ampliativo ou restritivo, situações em que, apesar de aplicado ao caso concreto, sofre um ajuste quanto aos fatos substanciais em relação aos quais ele deve ser aplicado, aumentando ou diminuindo o âmbito de incidência do precedente.<sup>46</sup>

Percebe-se, portanto, que, “apesar da noção de obrigatoriedade, os precedentes não devem ser invocados em toda e qualquer situação”.<sup>47</sup> Essa certa maleabilidade na aplicação dos precedentes judiciais serve, inclusive, “para desmistificar a ideia segundo a qual, diante de um determinado precedente, o juiz se torna um autômato, sem qualquer outra opção senão a de aplicar ao caso concreto a solução dada por outro órgão jurisdicional”.<sup>48</sup>

O precedente, assim como a lei, também precisa ser interpretado, até para verificar a sua adequação ao caso concreto. Por isso é que, na fundamentação das decisões judiciais, “o juiz deve identificar exatamente as questões que reputou como

---

<sup>43</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 10. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>44</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 561.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 559.

<sup>46</sup> PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015 – Uma análise sobre a adaptabilidade da distinção e da distinção inconsistente. **Revista de Processo: RePro**, ano 40, v. 248, out. 2015, p. 337.

<sup>47</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>48</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 561.

essenciais ao deslinde da causa, notadamente a tese jurídica escolhida”,<sup>49</sup> já que a *ratio decidendi* é detectada pelo órgão que irá aplicar o precedente, através do seu processo interpretativo.

Sucedo que, a constante evolução da sociedade e de seus valores, faz com que a atividade interpretativa se modifique ao longo dos anos, não sendo possível vincular eternamente os órgãos jurisdicionais à aplicação de determinado entendimento.<sup>50</sup> Eis que nesse cenário surgem as técnicas de superação dos precedentes.

### 2.1.3. Técnicas de superação

Diferentemente da técnica de distinção, que pode ser realizada tanto pelo tribunal que prolatou o precedente como também pelos juízes inferiores que lhe são vinculados, a superação do precedente judicial envolve uma questão de competência, e, por isso, não pode ser realizada por todo e qualquer órgão julgador.<sup>51</sup>

*Overruling* é a técnica pela qual um precedente perde a sua força vinculante e é substituído por outro precedente, o que, no Brasil, somente se admite que ocorra de maneira expressa, quando o tribunal deixa claro na decisão que resolve adotar uma nova orientação, abandonando a anterior, e de forma fundamentada.<sup>52</sup>

A superação de um precedente pode se dar de maneira difusa ou concentrada. No primeiro caso, o *overruling* pode ocorrer em qualquer processo que, chegando ao tribunal, permita a superação do precedente anterior. Já no segundo, instaura-se um procedimento autônomo que busca revisar um entendimento já consolidado no

---

<sup>49</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 10. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>51</sup> MACÊDO, Lucas Buril de. Reclamação constitucional e precedentes obrigatórios. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 238, dez. 2014, p. 416.

<sup>52</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 563.

tribunal, à exemplo do que ocorre no pedido de revisão da tese firmada em incidente de resolução de demandas repetitivas.<sup>53</sup>

A alteração de tese jurídica sedimentada poderá, ainda, ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese, consoante previsto no art. 927, §2º, do CPC/15.

Com a superação do precedente, seja porque houve uma modificação dos valores sociais e conceitos jurídicos, ou mesmo em virtude de erro gerador de instabilidade em sua aplicação, o órgão julgador “terá que construir uma nova posição jurídica para aquele contexto, a fim de que as situações geradas pela ausência ou insuficiência da norma não se repitam”.<sup>54</sup>

Discute-se, contudo, qual é a eficácia da decisão que resolve promover a superação de um precedente, se “tem efeito *ex tunc*, de modo a atingir os fatos ocorridos anteriormente à mencionada mudança ou, ao contrário, tem ela eficácia *ex nunc*”.<sup>55</sup>

Priscilla Silva destaca que “a decisão que supera o precedente judicial ou a jurisprudência produzirá efeitos prospectivos ou retrospectivos, a depender do que haja decidido o tribunal responsável pela revogação do entendimento anterior”,<sup>56</sup> sempre levando em consideração os princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e isonomia.

Considerando esses valores, o §3º do art. 927 do CPC/15 prevê, ainda, uma modulação dos efeitos da alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos.

Com base em uma interpretação sistemática dessa regra, Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria entendem que a possibilidade de modular a eficácia da decisão de *overruling* pode ser exercida “quando estiver em jogo a alteração de qualquer

---

<sup>53</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 565.

<sup>54</sup> DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 12. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>55</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 570.

<sup>56</sup> JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 21. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

precedente, jurisprudência ou enunciado de súmula, de qualquer tribunal, desde que tenha eficácia normativa”.<sup>57</sup>

Com isso, se a alteração jurisprudencial puder afetar a estabilidade das relações jurídicas formadas e construídas sob a égide de um velho posicionamento, o tribunal pode adotar, no caso concreto e naqueles pendentes de julgamento que se relacionem a fatos pretéritos, o entendimento já consolidado, anunciando, porém, para as situações vindouras, a mudança paradigmática.<sup>58</sup>

Não se pode, contudo, confundir o precedente judicial com os conceitos de decisão, enunciado de súmula e jurisprudência, os quais, apesar de intimamente relacionados, são figuras distintas.

## 2.2. DISTINÇÕES: DECISÃO, ENUNCIADO DE SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA

A decisão judicial pode ser conceituada como “o ato jurídico de onde se extrai a solução do caso concreto, encontrável no dispositivo, e o precedente, comumente retirado da fundamentação. A decisão é, pois, conjunto e continente, com no mínimo esse duplo conteúdo”.<sup>59</sup>

Portanto, o precedente não se confunde com a própria decisão judicial, ele está contido nela, uma vez que é através dela, formada pelo relatório, fundamentação e dispositivo (art. 489, incisos I, II e III, do CPC/15),<sup>60</sup> que se extrai a norma geral que será aplicada nos casos posteriores que lhe forem semelhantes (*ratio decidendi*), assim como se identifica o *obiter dictum* acessório à tese jurídica principal do *decisum*, elementos estes que compõem o precedente judicial, como visto anteriormente.

---

<sup>57</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 572.

<sup>58</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 508.

<sup>60</sup> Art. 489. São elementos essenciais da sentença: I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

Por derradeiro, os tribunais precisam ter bastante cuidado na elaboração da fundamentação dos seus julgados e no relatório da decisão, o qual contém a identificação do caso concreto, uma vez que, como “o órgão judicial não indica, ou não precisa indicar, expressamente, qual é a *ratio decidendi*”,<sup>61</sup> a decisão deve permitir a identificação do precedente e das circunstâncias fáticas que lhe deram origem, a fim de verificar se ele se aplica ou não (*distinguishing*) ao caso sob julgamento.

Há, porém, que se pontuar, que nem todo julgado será seguido como precedente, haja vista “nem toda decisão judicial tratará de situação que será novamente posta ao crivo do Poder Judiciário, não servindo, portanto, como precedente”.<sup>62</sup>

Isto porque, a formação de precedentes “está vinculada à criação de uma norma jurídica que poderá servir para a solução de outros casos, mas para esse ato criativo é necessário o preenchimento de alguns requisitos, que não estarão presentes em todas as decisões”.<sup>63</sup>

Um passo adiante, “um precedente, quando reiteradamente aplicado, se transforma em jurisprudência, que, se predominar em tribunal, pode dar ensejo à edição de um enunciado na súmula da jurisprudência deste tribunal”.<sup>64</sup>

O enunciado da súmula é, portanto, o texto que cristaliza a norma geral extraída, à luz de casos concretos, de outro texto, e sintetiza a jurisprudência dominante de dado tribunal sobre aquele tema específico. Logo, enquanto texto, precisa ser escrito em termos precisos, tanto quanto seja possível, para que não crie dúvidas quanto à sua aplicação em casos futuros.<sup>65</sup>

Note-se que a súmula “não é uma decisão que constitui um precedente, mas, sim, um texto conciso criado pelo tribunal, com o propósito de enunciar o entendimento

---

<sup>61</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 512.

<sup>62</sup> MACÊDO, Lucas Buriel de. Reclamação constitucional e precedentes obrigatórios. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 238, dez. 2014, p. 415.

<sup>63</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>64</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 554-555.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 555-556.

que ali prevalece. Sua edição foi colocada, inclusive, como um dever dos tribunais brasileiros, na forma do art. 926, § 1º, CPC/15<sup>66</sup> ”.<sup>67</sup>

Por fim, cabe destacar que o enunciado da súmula, inclusive o da súmula vinculante, se distancia da realidade fática que conduziu à sua edição, o que não ocorre com o precedente judicial, já que sua *ratio decidendi* é produzida a partir de um caso concreto.<sup>68</sup>

Assim, “pode-se afirmar que o precedente representa, em verdade, um ponto de partida para a análise e julgamento do caso concreto e não uma restrição ao poder de julgar”,<sup>69</sup> cuja decisão de adotar o precedente, como já registrado, cabe ao juiz posterior. Já no caso da súmula, se constitui numa imposição do juízo anterior àquele que está no momento julgando a causa, máxime quando e se de caráter vinculante.<sup>70</sup>

Visto, portanto, de uma maneira geral, os principais aspectos relativos ao precedente judicial, desde os seus elementos componentes, efeitos que pode apresentar e técnicas de interpretação, aplicação e superação, até as diferenças aos conceitos de decisão judicial, enunciado de súmula e jurisprudência, que apesar de lhe serem relacionados, não lhe são coincidentes, cumpre, agora, analisar o papel dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro e de que maneira as suas competências constitucionais o aproximam da função julgadora exercida pelo Poder Judiciário.

---

<sup>66</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

<sup>67</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 556.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 557-558.

<sup>69</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 11. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>70</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*



### 3. TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 estabelece que 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, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

A fiscalização contábil tem como foco principal a obediência às normas técnicas de contabilização presentes, sobretudo, na Lei nº 4.320/64; a financeira abrange toda a atividade financeira do Estado, compreendendo a obtenção, gestão e aplicação de recursos públicos; a orçamentária tem como objeto as leis orçamentárias e todas as etapas de realização da despesa pública; a operacional visa averiguar a economicidade, eficácia e eficiência; e a fiscalização patrimonial incide sobre a gestão, uso e proteção do patrimônio público.<sup>71</sup>

Com efeito, a Carta Magna confere uma série de competências ao TCU, discriminadas no art. 71, as quais envolvem, em suma, a apreciação das contas públicas, prestadas por todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos; dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; bem como a fiscalização de recursos repassados pela União às demais unidades federativas.

Dispõe, ainda, no art. 75, que as normas constantes na Seção IX, que trata “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo atribuição das Constituições estaduais dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos.

Entretanto, a figura do Tribunal de Contas no Brasil, nos moldes em que vigora atualmente, nem sempre foi assim. Consoante destacam Maurilio Pereira<sup>72</sup> e José

---

<sup>71</sup> AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 61. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>72</sup> MALDONADO, Maurilio Pereira Junior. Tribunal de Contas e Função Jurisdicional. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, v. 2, n. 3/4, jan./dez. 2015, p. 51. Disponível em: <<http://ojs.tce.ro.gov.br/ojs/index.php/TCE-RO/article/view/36>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

Alceu<sup>73</sup>, a ideia de se criar uma Corte de Contas no país já vinha sendo cogitada desde a fase imperial, tendo como expoentes Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei ao Senado Imperial.

Todavia, fortes debates sobre o tema permearam à época, fazendo surgir duas correntes antagônicas: a primeira sustentava a necessidade da criação de um Tribunal de Contas, no intuito “de que as contas públicas fossem devidamente analisadas por intermédio de um órgão independente, afastado de quaisquer percalços que obstaculizassem a consecução dessa atividade”.<sup>74</sup>

Em contrapartida, os defensores da segunda corrente refutavam a criação de um órgão desta natureza, sob o fundamento de que “as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam”.<sup>75</sup>

Tais discussões perduraram por quase um século, somente sendo possível a implementação de um Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro com o advento do Brasil República, por meio do Decreto nº 966-A, de 07/11/1890, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa.<sup>76</sup>

A Corte de Contas foi criada como órgão “de auxílio ao Poder Legislativo, com a atribuição de exercer controle sobre a aplicação dos dinheiros públicos, apurar a responsabilidade das pessoas incumbidas da sua guarda, julgá-las e, se for o caso, puni-las”.<sup>77</sup>

Nos moldes propostos por Ruy Barbosa, o Tribunal de Contas atuaria em caráter preventivo, ou seja, “apreciar a legalidade da despesa antes mesmo de ser realizada, impedindo a realização de despesas ilegais por parte do ente público”.<sup>78</sup>

O Tribunal de Contas foi inserido na primeira Constituição da República de 1891, que, no seu art. 89, consagrou que “é instituído um Tribunal de Contas para liquidar

---

<sup>73</sup> CICCIO FILHO, Alceu José. Tribunal de Contas da União e a Natureza Jurídica de suas decisões. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, n. 84, abr./mai., 2007, p. 173. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/360>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>75</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>76</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>77</sup> CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 1. ed., 2005, p. 02. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>78</sup> AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 62-63. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.<sup>79</sup>

Porém, este modelo fiscalizatório nunca chegou a ser efetivamente implementado, uma vez que as atividades das Cortes de Contas ocorrem, como regra geral, a *posteriori*; de controle sobre a despesa pública já realizada.<sup>80</sup>

As constituições subsequentes continuaram tratando sobre os Tribunais de Contas, mas foi com a Constituição Federal de 1988, responsável pela redemocratização da soberania brasileira após o regime ditatorial que assolava o país, que a Instituição logrou a maior expansão quanto as suas competências.<sup>81</sup>

Conforme ordenamento jurídico delineado pela Lei Maior, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, que não se enquadram nas rígidas linhas da tripartição dos poderes, mas os auxiliam e fiscalizam, porém, sem subordinação de nenhuma espécie a qualquer um deles.<sup>82</sup>

Trata-se, pois, de uma relação que não se baseia na ideia de hierarquia, e sim, de colaboração entre as Cortes de Contas e o Legislativo, Executivo e Judiciário. Entretanto, como destaca Jacoby Fernandes, “devem sempre os Tribunais de Contas ter consciência de que o titular do controle externo é o Poder Legislativo, razão pela qual não podem deixar de emprestar colaboração nas auditorias e inspeções que lhe forem requeridas”,<sup>83</sup> já que tal Poder é composto de representantes do povo, de quem emana todo o Poder.

---

<sup>79</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

<sup>80</sup> AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 62-63. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>81</sup> CICCIO FILHO, Alceu José. Tribunal de Contas da União e a Natureza Jurídica de suas decisões. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, n. 84, abr./mai., 2007, p. 175. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/360>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

<sup>82</sup> AZEVEDO, Jordana Morais. *Op. cit.*, p. 63.

<sup>83</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 169. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/483>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

### 3.1. EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

Como visto nos tópicos anteriores, a fiscalização de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de dinheiros, bens e valores públicos é realizada mediante o controle externo a cargo do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

O controle externo, segundo Luiz Henrique, é aquele “realizado, de forma independente, por outro poder, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle”.<sup>84</sup>

Tal controle é classificado pela doutrina a partir de diferentes enfoques, cujas principais abordagens serão tratadas adiante.

#### 3.1.1. Principais classificações

Quanto ao objeto, o controle pode ser “de legalidade, quando se verifica sua conformidade com normas e padrões previamente estabelecidos; de mérito, quando se avalia a conveniência e oportunidade das ações fiscalizadas; de gestão, quando se avaliam os resultados alcançados e os processos e recursos empregados”.<sup>85</sup>

No controle de gestão leva-se em consideração aspectos relacionados à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, o qual, somado a possibilidade de o Tribunal de Contas apreciar a legitimidade do ato administrativo praticado (art. 70, *caput*, da CF/88),<sup>86</sup> se constituem como importantes ferramentas no exercício do controle externo realizado pelas Cortes de Contas.

Isto porque, o controle de legitimidade “ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão, envolvendo os

---

<sup>84</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 02.

<sup>85</sup> AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 60. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>86</sup> *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.*

valores e as crenças de uma determinada sociedade em determinado momento”.<sup>87</sup>

Trata-se, pois, da formulação de um juízo de valor sobre o ato e as circunstâncias em que fora praticado. Em outras palavras, é “uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade”,<sup>88</sup> do que se pode resultar o entendimento de que, apesar de legal, o ato de gestão é ilegítimo.

Um caso clássico – e rotineiro – enfrentado pelos Tribunais de Contas que pode servir como exemplo refere-se ao Município que, a despeito de ter decretado estado de calamidade advindo de fortes chuvas que acometeram a região (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), realiza vultosos gastos na contratação de profissionais artísticos para se apresentarem em eventos típicos, ao invés de investir tais recursos para reverter a situação calamitosa.

Observe-se que, o processo de contratação de tais profissionais pode ter sido realizado dentro da legalidade, respeitando-se todas normas que regem a matéria, contudo, pode não ser considerado legítimo, ao desrespeitar princípios como o da razoabilidade, haja vista o acometimento da situação atípica ensejar o tratamento prioritário, por parte do gestor, para adoção das medidas que preservem a vida e segurança das pessoas, obras, serviços ou bens ameaçados.

Destaque-se, entretanto, que, não se trata de esvaziar o sentido do direito ao lazer, que também possui *status* constitucional, inserido no rol dos direitos sociais (art. 6º e seguintes da CF/88), e sim, promover uma ponderação entre os princípios envolvidos – vida/segurança *versus* lazer –, empreendendo esforços naquele que, casuisticamente, é o que melhor atende ao interesse público.

Um passo adiante, o controle pode ser classificado quanto ao momento de sua realização, podendo ser: prévio ou *ex-ante* ou prospectivo; concomitante ou *pari-passu* ou prospectivo; e subsequente ou *a posteriori* ou retrospectivo.<sup>89</sup>

O controle prévio, como o próprio nome exprime, tem finalidade preventiva e é geralmente realizado pelos sistemas de controle interno da entidade para evitar o cometimento de irregularidades; o concomitante “é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias,

---

<sup>87</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 36.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 05.

solicitações dos órgãos de controle e do Ministério Público”; e o subsequente possui conteúdo corretivo sobre o ato já praticado e, por isso, eventualmente exerce uma função sancionadora.<sup>90</sup>

Como já destacado alhures, o modelo de Tribunal de Contas pensado por Ruy Barbosa foi para atuar de maneira preventiva, porém, “essa sistemática, levada a extremos, revelou-se pouco operacional: além de não significar, necessariamente, maior rigor na fiscalização, representava um elemento a mais a onerar e retardar o processo administrativo”.<sup>91</sup>

Nos dias atuais, a Corte possui atuação preponderantemente *a posteriori*, ao apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia de despesas já executadas, como, por exemplo, na análise da prestação das contas anuais do Chefe do Executivo, mediante a elaboração de parecer prévio (art. 71, II, da CF/88), ou a realizada sobre atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas ou pensões já concedidas, restringindo-se a análise sobre os aspectos de ordem legal, a fim de possibilitar o seu registro (art. 71, III, da CF/88).

Identifica-se, por outro lado, atuação também de caráter concomitante, como a operada no curso da execução de convênios celebrados pelo ente federado, em que os repasses à entidade conveniente ocorrem, por vezes, de maneira fracionada, cuja prestação de contas dos respectivos também ocorre de maneira gradativa, evidenciando-se, dessa forma, um controle *pari-passu* (art. 71, VI, da CF/88), assim como na realização de inspeções e auditorias pelo corpo técnico da Corte de Contas nas unidades administrativas dos três poderes (art. 71, IV, da CF/88).

Por fim, quanto ao posicionamento do órgão controlador, o controle classifica-se em interno ou externo. O primeiro é “exercido pela Administração Pública sobre suas próprias atividades no interior de uma mesma estrutura subjetiva”.<sup>92</sup> Decorrente de tal controle, pode advir a constatação, pelo administrador, de que o ato praticado é ilegal ou inconveniente, passível, portanto, de anulação ou revogação. Sobre o tema,

---

<sup>90</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 05.

<sup>91</sup> SANTOS, Homero. O controle da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 75, 1998, p. 64. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1042>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

<sup>92</sup> AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 60. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

a Súmula nº 473 do STF.<sup>93</sup>

O controle externo, por sua vez, é aquele que “realiza-se por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento”.<sup>94</sup>

Pode ser jurisdicional, quando exercido pelo Judiciário em decorrência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88;<sup>95</sup> político, de competência do Legislativo, que “objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas ou metas de governo, devidamente traçados pelo orçamento”;<sup>96</sup> ou técnico, também de atribuição do Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, voltado para a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional.

A Constituição Federal estabelece, no art. 74, inciso IV, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, sendo dever dos responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (§ 1º).

Vê-se, por conseguinte, que “ambos os controles, interno e externo, se complementam, na medida em que a principal função do primeiro consiste em apoiar os trabalhos realizados pelo segundo, devendo haver, sempre, uma cooperação entre os dois sistemas”.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Súmula 473. *A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

<sup>94</sup> AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 60. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>95</sup> Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;*

<sup>96</sup> SANTOS, Homero. O controle da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 75, 1998, p. 63. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1042>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

<sup>97</sup> AZEVEDO, Jordana Moraes. *Op. cit.*, p. 61.

### 3.1.2. Sistemas de controle externo

Existem, basicamente, dois principais sistemas de controle externo, o primeiro de Tribunais ou Cortes de Contas – este, adotado pelo Brasil –, e o segundo de Auditorias ou Controladorias Gerais.

O sistema de Auditoria Geral caracteriza-se por ser, essencialmente, opinativo ou consultivo; emitir pareceres ou recomendações subscritas de forma singular por um Auditor ou Controlador Geral; não dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos; e focar sua atuação no desempenho dos auditados, com técnicas modernas de fiscalização. Adotam tal sistema países como Argentina, África do Sul, Austrália, Bolívia, Canadá, Colômbia, Cuba, Estados Unidos, Índia, Jordânia, México, Paraguai, Reino Unido, Suécia, Venezuela.<sup>98</sup>

Já o sistema de Tribunal de Contas é marcado pelo caráter colegiado de suas decisões; poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não; e atribuir maior ênfase ao processo, com procedimentos de fiscalização mais formais e legalistas. Além do Brasil, países como a Alemanha, Coreia, Espanha, França, Grécia, Holanda, Japão, Portugal e Uruguai adotam tal sistema.<sup>99</sup>

Luiz Henrique destaca que, malgrado as especificidades que diferenciam ambos os sistemas, são identificáveis algumas características em comum, já que ambos possuem a função precípua de exercer o controle externo: (i) são órgãos que integram o Estado, em geral, vinculados ao Legislativo; (ii) possuem elevado grau de independência e autonomia; e (iii) usualmente, o conteúdo de suas decisões não está sujeita a modificação por outro órgão.<sup>100</sup>

Sobre este último aspecto, muito se discute no Brasil acerca dos limites da intervenção do Poder Judiciário nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Isto porque, ao tratar das Cortes de Contas, a Constituição Federal confere ao TCU a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, inciso II), assim como consagra sua jurisdição em todo o território nacional (art. 73, *caput*).

---

<sup>98</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 11-12.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 10-11.



Com base nessas disposições, parcela da doutrina sustenta o caráter jurisdicional dos Tribunais de Contas, o que, por conseguinte, restringe o poder de revisão exercido pelo Judiciário sobre as deliberações proferidas pelas Cortes de Contas, ao passo que, há quem defenda a ampla revisibilidade judicial das decisões, que seriam meramente administrativas, sob o argumento de faltar ao Órgão tal natureza.

Trata-se de discussão antiga, que possui renomados autores defendendo cada uma das posições antagônicas, a qual será melhor esmiuçada no tópico adiante.

### 3.2. NATUREZA JURÍDICA DAS CORTES DE CONTAS

O entendimento acerca da função jurisdicional ou meramente administrativa desempenhada pelos Tribunais de Contas no exercício das suas competências judicantes está relacionado, intimamente, ao próprio conceito de jurisdição adotado.

Para Fredie Didier, a jurisdição “é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo (reconstrutivo), reconhecendo/efetivando/ protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível”.<sup>101</sup>

Partindo-se de tal conceito, o Autor chega a importantes conclusões: (i) a jurisdição não é exclusiva do Judiciário, sendo, em verdade, um poder do Estado; (ii) a função jurisdicional não precisa necessariamente ser exercida por ele, podendo ser autorizado o exercício da jurisdição por outros agentes privados, como no caso da arbitragem; e (iii) o atributo exclusivo da jurisdição é a aptidão para formar a coisa julgada, ou seja, tornar a matéria sob apreciação definitiva, indiscutível, imutável.<sup>102</sup>

Especificamente quanto a essa especial estabilidade que podem adquirir os atos jurisdicionais, destaca, contudo, o Doutrinador, tratar-se de uma opção política do Estado, na medida em que “nada impede que o legislador, em certas hipóteses,

---

<sup>101</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016, p. 155.

<sup>102</sup> MALDONADO, Maurilio Pereira Junior. Tribunal de Contas e Função Jurisdicional. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, v. 2, n. 3/4, jan./dez. 2015, p. 54. Disponível em: <<http://ojs.tce.ro.gov.br/ojs/index.php/TCE-RO/article/view/36>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

retire de algumas decisões a aptidão de ficar submetida à coisa julgada; ao fazer isso, não lhes tira a 'jurisdicionalidade'".<sup>103</sup>

Na contramão, Danilo Diamantino não considera que a coisa julgada é imprescindível ao conceito de jurisdição. Isto porque, entende que existem situações em que há exercício de jurisdição, mesmo sem que haja a formação da coisa julgada material. São os casos relacionados à inexistência ou invalidade na citação do réu, nos quais, em que pese seja fruto do exercício da jurisdição, a sentença proferida em tais processos não formará coisa julgada material.<sup>104</sup>

Um passo adiante, refuta o mencionado Autor encarar o requisito da impossibilidade de controle externo como elemento do conceito de jurisdição, sob o argumento de que a previsão contida no art. 17 do Estatuto de Roma,<sup>105</sup> incorporado ao ordenamento pátrio pelo Decreto Legislativo nº 112, de 06/06/2002, e promulgado pelo Decreto Federal nº 4.388, de 25/09/2002, estabelece uma forma de controle do

---

<sup>103</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016, p. 165.

<sup>104</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 09.

<sup>105</sup> *Artigo 17. Questões Relativas à Admissibilidade.*

1. Tendo em consideração o décimo parágrafo do preâmbulo e o artigo 1º, o Tribunal decidirá sobre a não admissibilidade de um caso se:

a) O caso for objeto de inquérito ou de procedimento criminal por parte de um Estado que tenha jurisdição sobre o mesmo, salvo se este não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer;

b) O caso tiver sido objeto de inquérito por um Estado com jurisdição sobre ele e tal Estado tenha decidido não dar seguimento ao procedimento criminal contra a pessoa em causa, a menos que esta decisão resulte do fato de esse Estado não ter vontade de proceder criminalmente ou da sua incapacidade real para o fazer;

c) A pessoa em causa já tiver sido julgada pela conduta a que se refere a denúncia, e não puder ser julgada pelo Tribunal em virtude do disposto no parágrafo 3º do artigo 20;

d) O caso não for suficientemente grave para justificar a ulterior intervenção do Tribunal.

2. A fim de determinar se há ou não vontade de agir num determinado caso, o Tribunal, tendo em consideração as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, verificará a existência de uma ou mais das seguintes circunstâncias:

a) O processo ter sido instaurado ou estar pendente ou a decisão ter sido proferida no Estado com o propósito de subtrair a pessoa em causa à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal, nos termos do disposto no artigo 5º;

b) Ter havido demora injustificada no processamento, a qual, dadas as circunstâncias, se mostra incompatível com a intenção de fazer responder a pessoa em causa perante a justiça;

c) O processo não ter sido ou não estar sendo conduzido de maneira independente ou imparcial, e ter estado ou estar sendo conduzido de uma maneira que, dadas as circunstâncias, seja incompatível com a intenção de levar a pessoa em causa perante a justiça;

3. A fim de determinar se há incapacidade de agir num determinado caso, o Tribunal verificará se o Estado, por colapso total ou substancial da respectiva administração da justiça ou por indisponibilidade desta, não estará em condições de fazer comparecer o acusado, de reunir os meios de prova e depoimentos necessários ou não estará, por outros motivos, em condições de concluir o processo.

Tribunal Penal Internacional (TPI) – que não integra a estrutura do Poder Judiciário – sobre a jurisdição brasileira.<sup>106</sup>

Trata-se na permissão de que o TPI “faça uma análise da admissibilidade sobre a ‘vontade’ e a ‘capacidade’ do Estado signatário de levar a cabo o inquérito ou procedimento criminal (judicial)”,<sup>107</sup> o que se constituiria como uma análise muito mais profunda daquela exercida pelo Judiciário, no exercício do controle externo, sobre os órgãos de outros Poderes.

Noutra vertente, Flávio Regis destaca que o exercício da jurisdição “é difuso dentre os demais Poderes e órgãos autônomos da República”<sup>108</sup> e Maurilio Pereira complementa que “cabe a outros órgãos, de igual modo, o exercício da função jurisdicional quando realizam, com substitutividade, e de forma imparcial, o julgamento de questões relativas à matéria de suas competências”.<sup>109</sup>

Finaliza Rodrigo Melo esclarecendo que “não se pode confundir a natureza judicial de uma decisão — presente apenas quando esta houver sido proferida por órgão do Poder Judiciário — com seu caráter jurisdicional, que revela a aplicação do direito ao caso concreto”.<sup>110</sup>

Levando-se em consideração tais premissas, serão destacados no item seguinte os principais argumentos favoráveis e desfavoráveis acerca da natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas.

---

<sup>106</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 07.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 08.

<sup>108</sup> CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 1. ed., 2005, p. 01. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>109</sup> MALDONADO, Maurilio Pereira Junior. Tribunal de Contas e Função Jurisdicional. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, v. 2, n. 3/4, jan./dez. 2015, p. 58. Disponível em: <<http://ojs.tce.ro.gov.br/ojs/index.php/TCE-RO/article/view/36>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>110</sup> NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. Decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, jul./ago./set. 2013, p. 31. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/781>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

### 3.2.1. Órgão jurisdicional x meramente administrativo

A doutrina se divide quanto ao caráter das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, em especial, as decorrentes do exercício da competência disposta no art. 71, inciso II, da CF/88, relativa ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Com efeito, podem ser identificados, em suma, os seguintes argumentos favoráveis à uma jurisdição atribuída aos Tribunais de Contas:

- (i) A Constituição Federal, ao estabelecer o termo “julgar”, no art. 71, inciso II, conferiu a este órgão parcela de jurisdição, fazendo expressa referência à sua “jurisdição em todo território nacional” no *caput* do seu art. 73;<sup>111</sup>
- (ii) A estrutura dos Tribunais de Contas é bastante assemelhada à dos Tribunais Jurisdicionais, aplicando-se, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, que trata do Poder Judiciário;<sup>112</sup>
- (iii) A norma prevista no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 não é absoluta, pois “a mesma Constituição que estabeleceu o princípio da unicidade da jurisdição em favor

---

<sup>111</sup> DANTAS, Fábio Wilder da Silva. Apontamentos acerca do caráter das decisões dos Tribunais de Contas. **Refletindo o Direito. Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário CESMAC**, v. 1, n. 1, 2012, p. 04. Disponível em: <<http://revistas.cesmac.edu.br/index.php/refletindo/issue/view/11>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>112</sup> Sobre o tema, Danilo Diamantino registra que: *O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Isto significa que, os membros do Tribunal de Contas da União além de ocuparem cargos com a mesma nomenclatura utilizada por membros do poder judiciário, são regidos pelo mesmo regime jurídico aplicado aos membros do Superior Tribunal de Justiça. Ademais disto, os requisitos constitucionais para nomeação de um Ministro do Tribunal de Contas são praticamente os mesmos dos previsto para indicação de membro de Tribunal Superior. A única diferença, portanto, é com relação ao notório conhecimento, que, para as Cortes de Contas, precisa ser nas áreas contábil, econômica e financeira, a se somar à jurídica. Sendo assim, não há outra conclusão a não ser a de que os Ministros e Conselheiros precisam ser bacharéis em Direito, assim como os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, na esfera federal, ou como os Desembargadores, na seara estadual. De mais a mais, há o Ministério Público Especial de Contas, órgão integrante da intimidade institucional das Cortes de Contas, que tem como função precípua atuar como fiscal da Lei nos processos afetos àqueles Tribunais. Perceba-se que, que o Parquet especial é um órgão distinto do Ministério Público “comum” e não é um órgão autônomo – desvinculado de órgãos de outros Poderes - como ele. Neste contexto, assim como ocorre com os Tribunais que compõe a estrutura organizacional do Poder Judiciário onde existe o famigerado “quinto constitucional” - reserva de um quinto das vagas do Tribunal para membros do Ministério Público e da Advocacia -, há, igualmente, nos Tribunais de Contas, a destinação de vagas para servidores da carreira de auditor e do Ministério Público Especial de Contas. Enfim, a estrutura dos Tribunais de Contas é bastante assemelhada à dos Tribunais jurisdicionais.* SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 10-12.

do Poder Judiciário também pode excepcioná-lo em certas hipóteses”,<sup>113</sup> como no caso do julgamento, pelo Senado Federal, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, inciso II);

(iv) Em que pese a Constituição utilize a palavra “jurisdição” em preceptivos dissociados ao Poder Judiciário (nos art. 5º, § 4º; art. 14, § 7º; art. 37, XVIII; e art. 73, *caput*),<sup>114</sup> as palavras “Tribunal” e “jurisdição” somente são utilizadas conjuntamente quando regulamenta os órgãos do Poder Judiciário, o Tribunal Penal Internacional e os Tribunais de Contas;<sup>115</sup>

(v) A competência para “julgar” só é conferida pela Constituição aos órgãos detentores de parcela de jurisdição, como ocorre com o Judiciário e com o Senado Federal, que julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade;<sup>116</sup>

(vi) Quando o Poder Judiciário é instado a se manifestar sobre lesão ou ameaça de lesão a direito, apenas poderá analisar aspectos relacionados à legalidade. Já os Tribunais de Contas, além da legalidade, devem avaliar a legitimidade e a economicidade dos atos afetos a seu crivo;<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. Decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, jul./ago./set. 2013, p. 33. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/781>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>114</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 4º O Brasil se submete à **jurisdição** de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 7º São inelegíveis, no território de **jurisdição** do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e **jurisdição**, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e **jurisdição** em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. **(destaques aditados)**

<sup>115</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 14.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>117</sup> *Ibidem*, loc. cit.

(vii) As matérias inseridas na competência das Cortes de Contas são revestidas de caráter eminentemente técnico, exigindo alto grau de especialização, cujos membros do Judiciário, em geral, não possuem conhecimentos de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial para apreciar questões específicas.<sup>118</sup>

Em contrapartida, podem ser listados os seguintes argumentos desfavoráveis à natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas:

(i) O Brasil não adotou o sistema francês de dualidade de jurisdição, no qual “os litígios que envolvem a Administração Pública são processados e julgados por órgãos que não compõem o Poder Judiciário e suas decisões estão aptas a transitar materialmente em julgado”,<sup>119</sup> mas sim, o sistema inglês de unicidade da jurisdição, conforme previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88;

(ii) O Tribunal de Contas, ao contrário dos órgãos jurisdicionais, “não se caracteriza pelo princípio da inércia, pois a lei expressamente determina que instaure, por sua própria iniciativa, o procedimento próprio de sua atividade de controle quando os agentes públicos deixarem de prestar contas no tempo devido” (art. 8º da Lei nº 8.443/92);<sup>120</sup>

(iii) O Tribunal de Contas, muito embora suas decisões tenham eficácia de título executivo (art. 71, §3º da CF/88), não é capaz de promover-lhes a execução por si mesmo, sendo carente de coercibilidade própria da jurisdição.<sup>121</sup>

(iv) O art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90,<sup>122</sup> prevê a “interposição de ação judicial contra a decisão condenatória de Tribunal de Contas, visando à desconstituição da condenação, com a possibilidade de serem discutidos

<sup>118</sup> MELO, Luciano Carlos de. O controle judicial do mérito das decisões dos tribunais de contas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, jul. 2014, p. 01-02. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49061&seo=1>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>119</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 13.

<sup>120</sup> DANTAS, Fábio Wilder da Silva. Apontamentos acerca do caráter das decisões dos Tribunais de Contas. **Refletindo o Direito. Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário CESMAC**, v. 1, n. 1, 2012, p. 07. Disponível em: <<http://revistas.cesmac.edu.br/index.php/refletindo/issue/view/11>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>121</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>122</sup> Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

os detalhes do julgamento que se busca desconstituir”;<sup>123</sup>

(v) Falta à decisão proferida pelas Cortes de Contas “os atributos da aptidão para a coisa julgada material e da insuscetibilidade de controle externo, indefectíveis da atividade jurisdicional”.<sup>124</sup>

Nota-se, portanto, que apesar de já ser uma discussão antiga, não se vislumbra a perspectiva de pacificação da matéria num futuro próximo, haja vista a presença de fatores – desde à raízes históricas de questionamentos quanto a própria necessidade de se criar um Tribunal de Contas até a manutenção, na ciência do Direito, de conceitos muitas vezes defasados da atual realidade – que dificultam a convergência das posições antagônicas.

Debruçando-se sobre os argumentos desfavoráveis supramencionados, a adoção ao modelo de unicidade da jurisdição não representa óbice a tese defensiva do caráter jurisdicional dos Tribunais de Contas, pois, como visto, a jurisdição não é exclusiva do Judiciário e a própria Constituição estabelece situações em que há exercício da jurisdição por órgãos não judiciais.

Do mesmo modo, parece frágil refutar tal natureza à Corte de Contas considerando sua atribuição de instaurar, por iniciativa própria, tomada de contas especial, uma vez que, como cediço, na Justiça do Trabalho a execução pode ser iniciada de ofício pelo juiz ou pelo Presidente do Tribunal, consoante art. 878 do Decreto-Lei nº 5.452/43,<sup>125</sup> sem que isso lhe retire a “juridicidade”.

Quanto à impossibilidade de o Tribunal de Contas promover a execução de suas próprias decisões, em que pese tal questão será tratada em tópico oportuno, filia-se, neste particular, ao posicionamento de Fredie Didier que, ao enfrentar crítica sobre o fato de o árbitro não poder executar as suas decisões, explica que não se trata de falta de jurisdição, e sim, de incompetência funcional. Com efeito, elucida: “basta lembrar, por exemplo, a execução penal: normalmente, o juiz da execução não é o mesmo juiz que proferiu a sentença penal condenatória (art. 65 da Lei n.

<sup>123</sup> CICCIO FILHO, Alceu José. Tribunal de Contas da União e a Natureza Jurídica de suas decisões. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, n. 84, abr./mai., 2007, p. 192. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/360>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

<sup>124</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016, p. 171.

<sup>125</sup> Art. 878. *A execução será promovida pelas partes, permitida a execução de ofício pelo juiz ou pelo Presidente do Tribunal apenas nos casos em que as partes não estiverem representadas por advogado.*

7.210/1984)”.<sup>126</sup>

No que tange à previsão contida no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90, o dispositivo apenas menciona “decisão [...] suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário”, sem fazer qualquer menção aos limites/profundidade da análise do Judiciário à decisão proferida pelo Tribunal de Contas que entendeu pela rejeição das contas do gestor.

Um passo adiante, como contra-argumento à crítica relativa à admissão do controle externo, operado pelo Poder Judiciário, nas decisões das Cortes de Contas, mais uma vez, é possível se valer do posicionamento adotado por Fredie Didier ao sustentar o caráter jurisdicional da arbitragem, cujo controle sobre a validade de suas decisões não lhe retira tal natureza. *In verbis*:

*Daniel Mitidiero afirma que a arbitragem não é jurisdição, pois a validade de suas decisões pode ser controlada pelo Poder Judiciário (“outra estrutura que não aquela que lhe deu origem”). Assim, como uma das características da jurisdição é, como visto, exatamente a impossibilidade de revisão externa das suas decisões, a decisão arbitral não seria jurisdicional. O argumento só é válido se se partir da premissa de que o árbitro não é juiz e, pois, a decisão do juiz estatal pertence a “outra estrutura”; ou seja, para que a conclusão seja correta, ela mesma precisa ser a sua própria premissa. Quando a conclusão é igual à premissa (como o árbitro não é juiz, e a sua decisão pode ser controlada por um juiz, então ele não é juiz), há tautologia. Se se partir de outra premissa, a de que o árbitro exerce jurisdição, a possibilidade de controle da validade de suas decisões pelo juiz estatal seria uma questão de distribuição de competência funcional: um órgão decide, outro controla a validade da decisão, como já acontece com a competência recursal e a competência para processar e julgar ação rescisória de sentença, que são atribuídas a órgãos distintos daquele que proferiu a decisão que se busca desconstituir.<sup>127</sup>*

Em outras palavras, partindo-se da premissa de que o Tribunal de Contas exerce jurisdição, quando suas decisões são submetidas ao Poder Judiciário, trata-se, novamente, de uma questão de distribuição de competência funcional: o primeiro, decide, levando-se em consideração aspectos técnicos, de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e quanto à legalidade, legitimidade e economicidade; enquanto o segundo, controla a validade da decisão.

Cumpre, nesse contexto, destacar, que não obstante alguns autores defendam a ampla revisibilidade das decisões das Cortes de Contas pelo Judiciário, esta não

---

<sup>126</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016, p. 174-175.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 175.



parece ser a concepção mais acertada, pois, ainda que se encare tais decisões como simples atos administrativos, é vedado ao Judiciário adentrar ao mérito da Administração Pública, restringindo-se às questões de legalidade.

Logo, em sendo constatada alguma irregularidade, como, por exemplo, a inobservância ao devido processo legal, com garantia ao exercício do contraditório e à ampla defesa no curso do processo de contas, deve o Judiciário anular a decisão – e não reformá-la –, retornando-se o feito à Corte para novo julgamento.

Nesse sentido, Flávio Regis entende que os Tribunais de Contas julgam com definitividade, já que “seria um absurdo constituir uma instituição, atribuir-lhe competência e, uma vez exercitada, permitir que outro, não-técnico e nem constitucionalmente preparado para o *mister* a ele incumbido, *exempli gratia*, o Judiciário, possa vir e desconstituir o seu julgado”.<sup>128</sup>

De modo similar, Fernando Jayme aduz: “somente o processo de contas que estiver contaminado pelo abuso de poder, isto é, que violar o *due process of law* é que poderá ter sua nulidade decretada pelo Poder Judiciário, [...] jamais sendo permitido a este Poder reexaminar o mérito das decisões emanadas da Corte de Contas”.<sup>129</sup>

Remanesce, portanto, apenas a última crítica, quanto à inaptidão das decisões proferidas pelas Cortes de Contas de formarem a coisa julgada material.

Sobre este particular, colacionou-se alhures o entendimento de Danilo Diamantino de que a coisa julgada não é imprescindível ao conceito de jurisdição, sob o argumento de existirem situações, como nos casos relacionados à inexistência ou invalidade na citação do réu, em que há exercício de jurisdição, mesmo sem que haja a formação da coisa julgada material.<sup>130</sup>

Sucedem que, a sentença proferida em tais processos, ainda que não tenha formado a coisa julgada material por circunstâncias enfrentadas no curso da marcha processual, havia aptidão para tanto. E o que compõe o conceito de jurisdição não é a coisa julgada em si, pois esta “é situação posterior à decisão, não podendo dela

---

<sup>128</sup> CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 1. ed., 2005, p. 01-02. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>129</sup> JAYME, Fernando G. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. 4, 2002, p. 10. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2002/04/-sumario?next=5](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=5)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>130</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 09.

ser sua característica ou elemento de existência: não se condiciona o ‘ser’ por algo que, no tempo, lhe é posterior”,<sup>131</sup> e sim, a aptidão para formar a coisa julgada material, o que não se verifica nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas.

Entretanto, dada a envergadura constitucional conferida às Cortes de Contas e o seu papel de destaque “enquanto órgão autônomo encarregado de exercer uma função essencial no Estado contemporâneo como o controle sobre a gestão de recursos e bens públicos”,<sup>132</sup> bem como a impossibilidade de ampla revisão, pelo Judiciário, às decisões dos Tribunais de Contas, também não se parece razoável equipará-lo à um órgão administrativo qualquer.

Assim, seguindo Silvio Luiz, entende-se que “a decisão do Tribunal de Contas não se iguala à decisão jurisdicional porque está, também, sujeita a controle pelo Poder Judiciário, mas, também, não se identifica com a função puramente administrativa”.<sup>133</sup> Trata-se, pois, do que Jarbas Maranhão chamou de uma “jurisdição especial”, que é própria dele, fora da jurisdição comum.<sup>134</sup>

Em outras palavras, em um sentido lato de jurisdição, enquanto poder de dizer o Direito, considera-se que o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência julgadora, possui natureza jurisdicional. Todavia, o mesmo entendimento não subsiste quando se adota um conceito estrito de jurisdição, por lhe faltar a aptidão para formar a coisa julgada material.

---

<sup>131</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016, p. 165.

<sup>132</sup> ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Controle jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP**, v. 3, n. 1, 2015, p. 347-348. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/view/1594>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>133</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>134</sup> MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas jurisdição peculiar. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, v. 13, n. 13, 2002, p. 86. Disponível em: <[https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista\\_TCE-PE/issue/view/23](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/issue/view/23)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

### 3.2.2. A questão da executoriedade de suas decisões

A Constituição Federal estabelece, no art. 71, § 3º, que as decisões dos Tribunais de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Todavia, como citado alhures, tais decisões “não são autoexecutáveis, de modo que reclamam iniciativa externa para a propositura de sua respectiva cobrança no Judiciário”.<sup>135</sup>

Sucedo que, o texto constitucional não dispôs, de maneira expressa, quem possui legitimidade ativa para tal cobrança. Consoante destaca Doris Miranda, a jurisprudência do STF converge no sentido de que “cabe ao ente público que teve o cofre lesado pela irregularidade objeto da condenação, por meio de seu órgão de representação judicial, a execução do título executivo gerado”.<sup>136</sup>

Portanto, a execução dessas decisões, quando inobservadas pelos demandados, não pode ser promovida diretamente pelo Tribunal ou por intermédio do Ministério Público que atua perante ele. Ao contrário, fica a cargo da Advocacia-Geral da União, em se tratando de decisões do Tribunal de Contas da União, ou das Procuradorias estaduais e municipais, nos casos dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Contudo, a citada Autora critica sobremaneira tal sistemática, sob o argumento de que esses órgãos de representação judicial possuem fortes ligações, de ordem funcional e estrutural, com o Poder Executivo, especialmente nos municípios de pequeno porte, nos quais o prefeito goza de forte influência política, e não raras as vezes o ente público sequer possui uma procuradoria instituída, fazendo com que sejam contratados escritórios de advocacia, na maioria das vezes sem o devido procedimento licitatório, o que favorece o sistema de troca de favores e influência pelo poder.<sup>137</sup>

Comungando com essa linha de pensamento, Eric Botelho elucida que neste atual

---

<sup>135</sup> COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. A questão da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, jul./set. 2016, p. 37. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/issue/view/14/showToc>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>137</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

cenário “não há como garantir a sociedade o efetivo adimplemento das referidas decisões, uma vez que os diversos agentes envolvidos no processo político não possuem necessariamente os mesmos entendimentos e objetivos”,<sup>138</sup> o que acaba por gerar uma enorme dificuldade para recuperar o que foi desviado do patrimônio público, assim como dispêndio de recursos e esforços para compelir esses entes a cumprirem seus deveres e, ainda, no monitoramento das ações adotadas.<sup>139</sup>

Com efeito, necessário se faz a mudança no entendimento para que se reconheça “a legitimidade dos tribunais de contas para requerer diretamente em juízo a execução desses valores constantes de suas próprias decisões, em nome da tutela do erário e do interesse coletivo que este defende”.<sup>140</sup>

Sobre o tema, tramitava no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2009, que se destinava a conferir nova redação aos arts. 71 e 75 da Constituição Federal,<sup>141</sup> com o fim de atribuir legitimidade ativa aos Tribunais de Contas para ajuizar ações de execução fundadas em suas próprias decisões dotadas de eficácia de título executivo.

Contudo, a referida PEC foi arquivada no final de 2014, frustrando o que poderia ser um forte avanço para fins de conferir maior efetividade na ação fiscalizatória exercida pelas Cortes de Contas.

Há quem defenda, ainda, que essa execução promovida pelos Tribunais de Contas deva ser por intermédio do Ministério Público Especial de Contas, órgão que, apesar de pouco conhecido, é “integrante da intimidade institucional das Cortes de Contas,

---

<sup>138</sup> MAFRA, Eric Botelho. A execução das decisões dos Tribunais de Contas e sua eficácia: uma revisão necessária. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./mai./jun. 2013, p. 29. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/761>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>140</sup> COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. A questão da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, jul./set. 2016, p. 41. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/issue/view/14/showToc>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>141</sup> Art. 1º O art. 71 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 71. § 3º-A O Tribunal de Contas da União é legitimado ativo, como substituto processual, nas ações de execução fundadas em decisões de que trata o § 3º”.

Art. 2º O art. 75 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, fiscalização e execução das decisões dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2009**. Brasília: Senado, 2009. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91472>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

que tem como função precípua atuar como fiscal da Lei nos processos afetos àqueles Tribunais”.<sup>142</sup>

O fundamento residiria na interpretação extensiva do conceito de “patrimônio público” previsto no art. 129, inciso III, da CF/88,<sup>143</sup> para abarcar as questões afetas aos recursos públicos. Assim, abrir-se-ia uma legitimação extraordinária residual ao Ministério Público de Contas – ou ao próprio Ministério Público Federal ou Estadual – nos casos em que o órgão de representação judicial do ente beneficiário não promovesse a execução das decisões dos Tribunais de Contas, evitando-se, assim, a subversão da real relevância dessas instituições, como tem ocorrido atualmente.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 11.

<sup>143</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

<sup>144</sup> COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. A questão da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, jul./set. 2016, p. 41-43. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/issue/view/14/showToc>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

#### 4. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS E AS CORTES DE CONTAS

Conforme já pontuado anteriormente, a Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas da União – e, pelo princípio da simetria, aos Tribunais de Contas do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios – a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, inciso II).

Em sendo constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as Cortes podem aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, inciso VIII), assim como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (art. 71, inciso XI).

Levando-se em consideração essa função judicante exercida pelos Tribunais de Contas, que o aproxima do Poder Judiciário na medida em que este possui como função típica julgar os conflitos que lhe são submetidos, é que o presente trabalho busca analisar a possibilidade de se falar num sistema de precedentes aplicável às decisões proferidas por essas Cortes.

Isto porque, consoante destacado no capítulo pertinente ao precedente judicial, quando um juiz elege um determinado critério para solucionar um caso concreto está condicionando, de forma mais ou menos intensa, sua decisão a casos posteriores que lhe sejam similares. Essa mesma ideia pode ser transplantada para o âmbito da Administração Pública, fazendo surgir o que a doutrina espanhola chama de “precedente administrativo”.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 264-265.

#### 4.1. A FIGURA DO PRECEDENTE ADMINISTRATIVO

A figura do precedente administrativo é pouco estudada pelos doutrinadores brasileiros, inclusive entre administrativistas e pesquisadores, sendo o precedente assunto de maior destaque quando associado à atuação do Poder Judiciário, especialmente agora com os debates introduzidos pelo CPC/15 acerca do precedente judicial.<sup>146</sup>

Contudo, o fato é que “a ideia de precedente administrativo em alguma medida já está incorporada no discurso e na prática jurídica brasileira”,<sup>147</sup> o que pode ser observado quando, por exemplo, uma decisão administrativa se justifica em outra passada ou utiliza expressões como: “é pacífica a jurisprudência”, “é a orientação do tribunal” ou “é copioso o entendimento da corte”.<sup>148</sup>

Antes, porém, de conceituar o precedente administrativo, é preciso estabelecer as diferenças que carrega entre o costume e as práticas administrativas, no intuito de delinear melhor o seu campo de atuação e o seu valor para a Administração Pública.<sup>149</sup>

Segundo José Ortiz, o precedente administrativo se distingue do costume por sua origem, na medida em que este advém do povo e àquele da Administração; na sua forma, sendo o costume direito não escrito e o precedente escrito; e pelo uso, pois, diferentemente do costume, para que seja invocada a autoridade de um precedente não é preciso que este tenha sido reiterado em diversos casos.<sup>150</sup>

Concernente a distinção das práticas administrativas, o Autor entende que estas são meras normas rotineiras da Administração, aplicadas internamente pelos funcionários no desenvolver de suas atribuições funcionais. Ao contrário, o precedente administrativo é algo a mais, “implica la resolución sustantiva de la

---

<sup>146</sup> BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 139. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>147</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>148</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>149</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 76.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 76-78.

Administración sobre cuestiones sometidas a la misma y generadora de derechos e intereses para los particulares”.<sup>151</sup>

Com efeito, pode-se conceituar o precedente administrativo como sendo “o resultado de decisões anteriores proferidas pelo ente administrativo a respeito de determinada matéria, que traduzem a sua orientação interpretativa do ordenamento jurídico a propósito do assunto”.<sup>152</sup>

Assim, este trabalho tem o propósito de analisar se é possível serem formados precedentes, porém, de ordem administrativa, por parte dos Tribunais de Contas, quando do exercício de sua competência julgadora. Cumpre, nesse contexto, destacar os principais requisitos à construção e aplicação dos precedentes administrativos, temática esta que será objeto de estudo do tópico adiante.

#### 4.1.1. Requisitos para sua aplicação

Tomando por base a construção teórica esboçada pela jurisprudência do Direito Espanhol, a doutrina do país criou a chamada teoria do precedente administrativo, na qual são elencados diversos parâmetros necessários a aplicação de um precedente administrativo a um caso concreto.<sup>153</sup>

Fazendo uma compilação desses requisitos, Sílvia Díez aponta nove critérios para viabilizar essa utilização, quais sejam: (1) identidade objetiva entre o precedente administrativo e um caso concreto; (2) identidade subjetiva em relação ao órgão administrativo de procedência do precedente; (3) alteridade em relação aos sujeitos afetados pelo caso precedente e o atual; (4) aplicação no âmbito do poder discricionário da Administração; (5) conformidade com o Direito; (6) existência de uma linha de precedentes uniformes; (7) existência de uma sanção judicial prévia;

---

<sup>151</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 79-80.

<sup>152</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 69. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>153</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 324-325.



(8) anterioridade em relação ao fato a ser apreciado; e (9) prova da existência do precedente.<sup>154</sup>

O primeiro requisito diz respeito a identidade objetiva entre o precedente administrativo e um caso concreto. Trata-se do pressuposto básico da aplicação de todo e qualquer precedente, seja ele judicial ou administrativo, uma vez que se refere a “una semejanza mínima entre las circunstancias relevantes que caracterizan al caso anterior y el caso presente, que permiten justificar la aplicación de la misma solución jurídica”.<sup>155</sup>

Entretanto, a Autora destaca que, na prática, “los jueces no se esfuerzan en realizar una distinción entre las circunstancias determinantes para adoptar cierta decisión – que deben coincidir – y las accesorias – que no condicionan la aplicación del precedente”,<sup>156</sup> crítica esta também extensível a realidade brasileira, por isso a importância da qualidade da fundamentação dos julgados.

Um passo adiante, o segundo requisito é a identidade subjetiva que diz respeito a exigência, por parte dos magistrados do direito espanhol, de que o precedente administrativo seja oriundo do mesmo órgão que deve resolver o caso atual. “No existe, por tanto, una heterovinculación al precedente administrativo, sólo importa el autoprecedente”.<sup>157</sup>

Todavía, Silvia Díez considera, com base no princípio da hierarquia que vigora na Administração Pública, que “no se justifica que los precedentes de órganos superiores no puedan llegar a vincular a los órganos inferiores dentro de una misma Administración territorial; o que los precedentes de órganos de tutela no puedan vincular a los órganos tutelados”.<sup>158</sup>

No direito brasileiro, a aplicação do precedente administrativo deve ser vinculada à pessoa jurídica de quem emanou e, caso existam divergências entre precedentes de órgãos distintos integrantes da mesma pessoa jurídica, “dever-se-á promover a sua

---

<sup>154</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 267 *et seq.*

<sup>155</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>156</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>158</sup> *Ibidem*, loc. cit.

harmonização, seja prevalência do de maior hierarquia, seja pela uniformização de jurisprudência administrativa, levada a efeito pelo órgão competente para tanto”.<sup>159</sup>

Noutro giro, a exigência de conformidade do precedente administrativo com o Direito reside no argumento de que “no cabe la ‘igualdad em la ilegalidad’, que sobre la base de um precedente no cabe reiterar um error y que, por tanto, no es posible pretender que um precedente que no respeta la Ley produzca efectos jurídicos”.<sup>160</sup>

Neste contexto, é válido destacar que dentre os princípios a que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá está o da legalidade, consoante previsão expressa do art. 37, *caput*, da CF/88,<sup>161</sup> não sendo possível a formação de um precedente administrativo *contra legem*.

Sobre o mencionado requisito cabe, ainda, pontuar, que “a conformidade exigida do precedente é com o Direito e não com a lei, sendo imperioso o respeito, acima de tudo, à Constituição Federal”.<sup>162</sup>

Concernente à necessidade de o precedente administrativo ser anterior ao fato a ser apreciado, essa ideia advém da própria semântica da palavra “precedente”, algo que antecede alguma coisa. Assim, o precedente administrativo “se regiere a las decisiones passadas que pueden influir sobre las decisiones presentes o futuras”.<sup>163</sup>

Quanto à prova, por parte do particular, acerca da existência do precedente administrativo, a grande dificuldade para tal *mister* reside no fato de que, diferentemente do que ocorre com o precedente judicial, não existe uma compilação dos precedentes administrativos.<sup>164</sup>

Como solução a este problema, Lorena Miranda considera que o gerenciamento de precedentes administrativos de determinado ente público deve ficar a cargo do seu

---

<sup>159</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 327-328.

<sup>160</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 269-270.

<sup>161</sup> Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]*

<sup>162</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Op. cit.*, p. 328.

<sup>163</sup> SASTRE, Silvia Díez. *Op. cit.*, p. 271.

<sup>164</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

órgão de advocacia pública, tendo em vista o seu papel de assessoramento jurídico à entidade (arts. 131 e 132 da CF/88 <sup>165</sup>).<sup>166</sup>

Assim, garante-se o respeito ao princípio da igualdade pela Administração Pública e, ao mesmo tempo, racionaliza a publicidade dos precedentes administrativos, permitindo-se sua mais fácil localização e consulta pelos interessados.<sup>167</sup>

No que tange ao requisito de existência de uma linha de precedentes uniformes, trata-se do posicionamento que parte da doutrina espanhola apresenta de que, para se reconhecer algum efeito jurídico ao precedente administrativo, faz-se necessária a sua reiteração.<sup>168</sup>

Contudo, o precedente administrativo não se baseia na sua maior ou menor aplicação pela Administração Pública, basta apenas um precedente para invocar a sua autoridade, pois a concretização do princípio da igualdade – a que se relaciona com o sistema de precedentes – não depende de um critério quantitativo, e sim, qualitativo.<sup>169</sup>

Concernente aos demais requisitos, quanto à exigência de que o precedente administrativo invocado tenha por destinatários particulares distintos dos afetados pelo caso atual (item 3); de sua aplicação somente ser admitida no âmbito de uma

---

<sup>165</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

<sup>166</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 336.

<sup>167</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>168</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 270.

<sup>169</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 102-103.

atuação discricionária da Administração (item 4); e de seu valor está condicionado à uma declaração pelo juiz de que o precedente administrativo é legal (item 6),<sup>170</sup> considera-se que estes não são aplicáveis ao direito brasileiro.

Isto porque, se o sistema de precedentes, seja ele judicial ou administrativo, se baseia num ideal de isonomia, não há razão para discriminar, de antemão e sem qualquer fundamento, àqueles envolvidos na formação do precedente para lhes retirar a possibilidade de, num caso futuro, invocarem determinado precedente, não porque participou do caso concreto que lhe deu origem, e sim, pelo caso atual guardar semelhanças que lhe autorizem a incidência.

Do mesmo modo, não se mostra crível que a aplicação do precedente administrativo seja restrita à esfera de atuação discricionária da Administração Pública, pois, como destaca Luiz Picazo, mesmo quando se está diante de uma atuação vinculada é necessária uma prévia interpretação da lei para aplicá-la, o que normalmente se realiza através da reiteração de atuações baseadas nos mesmos critérios hermenêuticos.<sup>171</sup>

No mais, não se entende que para que um precedente administrativo seja aplicado a um caso concreto que lhe guarde semelhança necessite de um atesto prévio, por parte do Poder Judiciário, quanto à sua legalidade, uma vez que, no ordenamento pátrio, os atos administrativos gozam de presunção, ainda que relativa, de legalidade.

Por fim, José Ortiz acrescenta que o precedente administrativo deve preservar o interesse público, pois o culto absoluto do valor da igualdade, consistente na garantia ao administrado de que o seu caso será resolvido da mesma forma que o caso anterior que lhe guarda correspondência, resultaria, em algumas ocasiões, prejudicial a sociedade, cujos direitos individuais devem ser harmonizados com as exigências do bem comum.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 268-270.

<sup>171</sup> PICAZO, Luis Maria Díez. La doctrina del precedente administrativo. **Revista de Administración Pública**, n. 98, 1982, p. 28-29.

<sup>172</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 100.

Assim, caso a aplicação do precedente administrativo ao caso sob julgamento seja inconveniente ou inoportuno, por razões objetivas de interesse público, é possível que a solução fornecida pelo precedente não seja seguida,<sup>173</sup> por intermédio de decisão, oriunda de autoridade competente, devidamente fundamentada.

#### 4.1.2. Polêmicas envolvendo o tema

Conceituado o precedente administrativo e apontados os principais parâmetros necessários à sua aplicação, resta, agora, discorrer acerca de alguns pontos polêmicos que envolvem a temática.

##### 4.1.2.1. Efeito vinculante

O primeiro aspecto espinhoso do tema é relativo aos efeitos que os precedentes administrativos podem apresentar, se dispõem de mera força persuasiva ou se podem ostentar natureza vinculante.

No Direito Espanhol, assim como no Europeu, Italiano e Alemão, os precedentes administrativos aparecem relacionados, principalmente, aos princípios da igualdade, proteção à confiança e segurança jurídica, porém, seus efeitos jurídicos não estão definidos de maneira clara.<sup>174</sup>

Algumas teorias estrangeiras sustentam a possibilidade de o precedente administrativo apresentar força vinculante, contudo, divergem os doutrinadores se esta atua de forma direta ou indireta.

Consoante aponta Silvia Díez, os adeptos da força vinculante direta utilizam como fundamentos a caracterização do precedente administrativo como fonte do Direito, o seu valor como argumento jurídico e a sua capacidade para esgotar a discricionariedade da Administração. Já quem defende a vinculação indireta, toma

---

<sup>173</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 100.

<sup>174</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 274-275.

como embasamento teórico a potencialidade de o precedente administrativo servir como pressuposto fático da aplicação de princípios gerais do Direito e como elemento de justificação para a motivação da mudança de critérios pela Administração Pública.<sup>175</sup>

Na visão da Autora, o precedente administrativo apresenta uma força vinculante indireta, na medida em que está intrinsecamente relacionado aos princípios da igualdade e da proteção à confiança, dos quais se extrai a ideia de auto vinculação da Administração em sua vertente de aplicação do Direito.<sup>176</sup>

Isto porque, “el precedente implica comparar un caso presente y outro pasado, y la característica fundamental del principio de igualdad consiste también en la realización de un juicio comparativo”.<sup>177</sup> Do mesmo modo, “se aplica el principio de protección de la confianza cuando se demuestre que un precedente creó una confianza objetiva digna de protección que fue posteriormente defraudada”.<sup>178</sup>

Além dessa força vinculante indireta do precedente administrativo como um canal para as consequências jurídicas decorrentes da aplicação de tais princípios, destaca-se que “el efecto básico, fundamental, que produce un precedente em todos los casos consiste em imponer a la Administración la obligación de exponer las razones que justifican el apartamiento del criterio anterior”,<sup>179</sup> constituindo-se o dever de motivação como um óbice ao cometimento de arbitrariedades pelo Poder Público.

Por outro lado, considera Silvia Díez que essa vinculação não é direta para com a Administração, pois não partilha do entendimento de que o precedente administrativo é fonte do Direito, já que à Administração Pública não é permitida a “criação” do Direito ao resolver um caso concreto, uma vez que essa atividade é perpetrada quando do exercício do poder regulamentar.<sup>180</sup>

Do mesmo modo, entende que o precedente administrativo não goza da mesma autoridade que tem o precedente judicial, caracterizada no *status* constitucional do Judiciário como um dos três Poderes do Estado, apenas tendo um valor

---

<sup>175</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 275.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>177</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 288.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 289-290.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 278.

argumentativo especial quando se apoia em algum princípio jurídico que o dote de relevância, como no caso dos princípios da igualdade e da proteção à confiança.<sup>181</sup>

No mais, refuta a ideia de que o precedente administrativo esgota a discricionariedade da Administração Pública quando aplicado, pois, nas hipóteses em que o legislador confere essa margem ao Executivo, as atuações anteriores do ente podem servir para evitar que sejam adotadas posturas injustificadas, já que a função precípua do precedente administrativo é controlar a aplicação do Direito a um caso concreto, evitando-se a incoerência na resolução de sucessivos casos similares.<sup>182</sup>

Em sentido contrário, Luiz Picazo parece se filiar a corrente da vinculação direta do precedente administrativo ao considerar que seus fundamentos remetem à princípios do Direito que são diretamente aplicáveis, como os já mencionados da igualdade e da proteção à confiança, considerando seus *status* dentro da sistemática do texto constitucional e do valor, inequivocamente normativo, que guardam.<sup>183</sup>

José Ortiz, no seu turno, consagra a ideia de vinculatividade no próprio conceito de precedente administrativo, sem, contudo, entrar no mérito se esta se opera de maneira direta ou indireta perante à Administração. *In verbis*:

*Podríamos resumir lo expuesto y definir el precedente como: la norma de derecho objetivo inducida de dos decisiones al menos de la administración activa, en el ejercicio de sus facultades discrecionales, vinculante para el administrador ante supuestos idénticos, excepto los casos en que razones de oportunidad y conveniencia derivadas de la valoración del interés público exigen trato de desigualdad de los administrados ante la Administración.*<sup>184</sup>

Do conceito supra, observa-se, portanto, um dado novo: a despeito da vinculatividade que podem gozar os precedentes administrativos, esta não se opera de maneira absoluta, na medida em que, casuisticamente, pode ser afastada por questões de conveniência e oportunidade (mérito do ato administrativo), a fim de se preservar o interesse público envolvido.

<sup>181</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 283.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 280-283.

<sup>183</sup> PICAZO, Luis Maria Díez. La doctrina del precedente administrativo. **Revista de Administración Pública**, n. 98, 1982, p. 09.

<sup>184</sup> DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set./dez. 1957, p. 102.

No caso do direito positivo brasileiro também inexistiu uma regra legal que determine, de maneira expressa, os “órgãos administrativos a sempre seguirem no futuro a mesma orientação que vinham manifestando em situações similares anteriores”.<sup>185</sup>

Em que pese tal realidade, com base em outros fundamentos, na maior parte de ordem principiológica ou a partir da analogia de institutos de outros ramos do Direito, doutrinadores sustentam a possibilidade de existirem precedentes administrativos vinculantes no Brasil.

Nesse sentido, Marco Antônio entende que tal discussão se aproxima da teoria do *venire contra factum proprium*, que veda o comportamento contraditório, na medida em que esta pode ser utilizada “como forma de impedir toda e qualquer atuação contrária à conduta administrativa anterior e vinculante, cujo pressuposto é sempre a legalidade”.<sup>186</sup>

Assim, tal teoria “funciona como um desdobramento do princípio da legalidade do ato anterior vinculante e condiciona todo e qualquer ato futuro idêntico em relação ao praticado no passado”,<sup>187</sup> evitando-se que a Administração Pública adote, em determinados casos, uma postura, já em outros, que lhe guardam similitudes, empreenda uma solução jurídica completamente destoante.

De modo similar, Daniel Wunder considera que os princípios constitucionais implícitos e explícitos, aos quais se subordinam o Poder Público, a exemplo da igualdade, impessoalidade, segurança jurídica, proteção à confiança legítima e proibição de discriminação atentatória aos direitos fundamentais, demandam o respeito aos precedentes administrativos, de maneira vinculante.<sup>188</sup>

Contudo, como bem destaca Lorena Miranda,<sup>189</sup> na linha do ensinamento por José Ortiz, essa vinculação do Poder Público aos seus precedentes não é absoluta, podendo

---

<sup>185</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 71. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>186</sup> BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 141. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>187</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>188</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>189</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 333.



ser afastada em certas situações, sob pena de engessamento da atuação administrativa.

Com efeito, sustenta a Autora, deve-se sempre remanescer à Administração, desde que não viole o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, a possibilidade de modificar seu posicionamento, “revisando-se o precedente que se revelou ineficiente ou incapaz de atender à finalidade pública para a qual se destinou ou superando-se o que se tornou ultrapassado”.<sup>190</sup>

Há, porém, que se fazer algumas ponderações a respeito do tema: qualquer precedente administrativo é dotado de força vinculante? Esse efeito precisa ser atribuído por lei, como ocorre com o precedente judicial? E, em caso de não aplicação de um precedente administrativo vinculante, qual medida pode ser adotada pelo interessado que se sentir prejudicado?

Como visto no capítulo que tratou do precedente judicial, a eficácia persuasiva é o efeito mínimo de todo precedente, no sentido de funcionar como elemento de convencimento ao julgador para reformar sua decisão e adotar outro posicionamento ao resolver o caso sob julgamento.

Entretanto, alguns precedentes judiciais gozam de um efeito jurídico a mais, que vincula, de maneira obrigatória, juízes e tribunais a observarem-no, cuja não aplicação ao caso concreto somente será admitida nos casos de distinção (*distinguishing*) ou superação (*overruling*) do precedente, circunstâncias as quais devem estar devidamente justificadas.

Dessa forma, o CPC/15 estabelece, no art. 927, um rol de precedentes judiciais vinculantes. Em outras palavras, no âmbito do precedente judicial, a força obrigatória é atribuída por lei e de maneira expressa. Assim, cumpre analisar se no caso do precedente administrativo esta lógica também deve ser seguida.

Alguns doutrinadores extraem a força vinculante dos precedentes administrativos, além dos fundamentos de ordem principiológica, de disposições contidas na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, os quais consagrariam, de maneira implícita, essa eficácia obrigatória.

---

<sup>190</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 333.

Neste sentido, o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da mencionada Lei, assim dispõe: nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Com base em tal dispositivo, Marco Antônio entende pela vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos, pois “diante da não alteração de uma dada interpretação sobre um caso concreto, ao decidir casos substancialmente similares, a autoridade estará aplicando novamente uma decisão passada, já consagrada”,<sup>191</sup> cuja nova interpretação apenas será válida para os casos futuros.

Um passo adiante, o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99 prevê que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

Assim, tomando por base tal previsão, Daniel Wunder entende que “enquanto não houver uma justificativa robusta, derivada de fatos supervenientes capazes de modificar a interpretação administrativa acerca das normas jurídicas aplicadas, o respeito aos precedentes será obrigatório”.<sup>192</sup>

O Autor estabelece, ainda, alguns requisitos para que o precedente administrativo adquira força vinculante. São eles:

*(i) tratar-se de um precedente da mesma entidade da Administração Pública que decidirá o novo processo; (ii) existir identidade de objetos entre a questão fática e jurídica apreciada no precedente e no novo processo; (iii) serem ainda válidas e eficazes as normas jurídicas incidentes a respeito do precedente e da nova situação submetida à apreciação estatal; (iv) referir-se a um precedente compatível com o ordenamento jurídico, já que não se poderá invocar decisões antijurídicas pretéritas como fundamento para estender ao novo processo uma orientação contrária ao Direito; (v) tratar-se de um precedente favorável ao cidadão, pois nada impede que a Administração, que antes negava a concessão de um direito aos indivíduos, perceba que sua orientação anterior era equivocada, dissonante do sistema*

<sup>191</sup> BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 138. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>192</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 71. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

*normativo e prejudicial à cidadania, modificando então o seu entendimento para, dali em diante, passar a satisfazer aquela pretensão jurídica deduzida no processo administrativo; (vi) inexistirem razões suficientemente fortes que demonstrem a existência de um interesse público concreto, obrigatoriamente deduzido de uma disposição normativa específica, que demande a modificação fundamentada da práxis administrativa habitual em situações futuras.*<sup>193</sup>

Observe que, nas linhas da doutrina espanhola, não se acolhe como pressuposto necessário a outorgar caráter vinculante aos precedentes administrativos no Brasil a existência de reiteradas decisões no mesmo sentido. Esta reiteração apenas constitui um fator que fomenta o grau de certeza e confiança do cidadão em relação à prática administrativa, não influenciando, porém, na sua eficácia jurídica obrigatória.<sup>194</sup>

Sucedem que, tais previsões apenas corroboram a possibilidade de o precedente administrativo apresentar força vinculante perante a própria Administração Pública que o editou, contudo, não estabelecem contornos mais sólidos para especificar quais seriam estes precedentes administrativos obrigatórios.

A Lei Complementar nº 06/91, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, estabelece, no art. 39, que a Corte emitirá parecer prévio ou julgará as contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, decidindo se aquelas são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores.

Estabelece, ainda, no seu art. 7º, que ao Tribunal de Contas dos Municípios, no exercício de sua competência e no âmbito de sua jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo o mesmo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Com efeito, a Resolução TCM-BA nº 222/92 enumera, em caráter exemplificativo, irregularidades e falhas que podem motivar a rejeição de contas municipais, como,

---

<sup>193</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 71-72. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>194</sup> *Ibidem*, loc. cit.

por exemplo, a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental (art. 1º, inciso II) e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 1º, inciso IV), ou a não adoção das medidas pertinentes para conduzir a dívida consolidada municipal ao limite legal estabelecido, bem assim, em relação as despesas com pessoal (art. 2º, inciso XII).

Nesse contexto, pode-se questionar se as hipóteses de rejeição de contas públicas fixadas pelo Tribunal de Contas não se constituiriam como espécies de precedentes administrativos vinculantes. Explica-se.

Tomando como exemplo as despesas com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal define, no art. 18, estas como sendo o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Assim, destaca, no art. 19, que a despesa total com pessoal do Município, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual global de 60% da receita corrente líquida, sendo 6% de gastos com o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e 54% com o Executivo (cf. art. 20, inciso III), cujo cálculo para verificar o atendimento de tais limites não computará as despesas listadas no § 1º do art. 19.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

Com base nessas premissas, suponha-se que na análise da prestação de contas anuais de um município chegue o questionamento ao Tribunal de Contas competente quanto à possibilidade de excluir determinado dispêndio do cálculo de despesas com pessoal do ente, para fins de atendimento à LRF, e a Corte de Contas, conferindo uma interpretação finalística da norma – que preza pela prudência na gestão financeira e pelo equilíbrio das contas públicas –, que melhor se adeque à realidade social, entenda pela sua possibilidade.<sup>196</sup>

Tal situação pode se configurar como um precedente administrativo vinculante que obrigará o Tribunal de Contas que o editou aplicar o mesmo entendimento às demais contas municipais a serem apreciadas?

O grande problema para uma resposta positiva a este questionamento é o fato de que nas prestações de contas anuais dos Chefes do Executivo as Cortes de Contas não julgam as contas, e sim, emitem um Parecer Prévio que será posteriormente encaminhado ao Poder Legislativo (art. 71, inciso I, da CF/88). Dessa forma, se não existe exercício de competência julgadora, não se vislumbra a possibilidade de formação de um precedente administrativo.

Isso não quer dizer, entretanto, que o entendimento firmado não será aplicado nas prestações de contas municipais que lhe forem posteriores, contudo, tal incidência se dará com base em outros argumentos, à exemplo do princípio da igualdade e da necessidade de coerência nas manifestações do Poder Público.

Agora, imagine-se o mesmo exemplo alhures, porém, aplicado a um caso de prestação de contas de uma autarquia, onde, portanto, existe atribuição julgante pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, da CF/88). Partindo-se da premissa de que

---

*V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;*

*VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

*b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*

*c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.*

<sup>196</sup> Exemplo adaptado a partir de Consulta, ainda em trâmite, que chegou ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, questionando a possibilidade de serem excluídas do cálculo do art. 19 da LRF as despesas de pessoal efetuadas pelos municípios na manutenção de programas de atenção básica ou bipartite de saúde, que importem na contratação de servidores e gastos com pessoal, cujo valor da remuneração seja transferido por outros entes governamentais. Matéria disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/tcm-discute-revisao-no-calculo-de-despesa-com-pessoal-de-prefeituras/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

há formação de um precedente administrativo,<sup>197</sup> este terá força vinculante ou apenas efeito persuasivo?

Nesta situação, o questionamento envolve a ponderação se o efeito vinculante do precedente administrativo precisa ser atribuído por lei, se é indicado no próprio *decisum* ou se é identificado pelo julgador quando diante de um caso concreto que demande a sua incidência.

Sobre a questão, pensa-se que, assim como ocorre no caso do precedente judicial, a eficácia vinculante de determinados precedentes administrativos deve ser atribuída por lei, justamente pela submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade.

A já citada Lei Complementar nº 06/91 estabelece, no art. 40, que as contas serão consideradas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável; regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas; irregulares, quando comprovada grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável, ou desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos; e iliquidáveis, na hipótese prevista no artigo 44 da Lei.<sup>198</sup>

Assim, caso o Tribunal de Contas, regulamentando tal dispositivo no âmbito do julgamento – e não apreciação mediante parecer prévio – das contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, emita norma que discrimine essas hipóteses de regularidade, regularidade com ressalvas e irregularidade das contas, entende-se que estar-se-á atribuindo caráter vinculante a tais previsões.

---

<sup>197</sup> Adota-se a formação do precedente administrativo neste exemplo como uma premissa, e não num sentido para afirmar, de maneira conclusiva, que há criação de um precedente nesta hipótese, pois o objetivo desse tópico é analisar as polêmicas envolvendo o efeito vinculante, cuja possibilidade de ser ou não formado um precedente administrativo pelos Tribunais de Contas será objeto de estudo do item adiante.

<sup>198</sup> Art. 44 - As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, torne materialmente impossível a análise do mérito a que se refere o artigo 40 desta Lei.

Corroborando o entendimento acerca da possibilidade de existirem precedentes administrativos vinculantes no Brasil, o art. 496, § 4º, inciso IV, do CPC/15, prevê que não está sujeita à remessa necessária a sentença que estiver fundada em entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Nota-se, pois, que, mesmo de maneira tímida, o diploma processual civil já se alinha a noção de respeito ao entendimento interno pacificado da Administração Pública, o que confirma a tese defendida por este trabalho de que a teoria dos precedentes administrativos, guardadas as devidas compatibilidades ao ordenamento pátrio,<sup>199</sup> possui aplicabilidade em solo nacional.

#### *4.1.2.2. Controle judicial de decisão que versa sobre precedente administrativo*

Cumpre, ainda, destacar que em caso de não aplicação, de maneira injustificada, de um precedente administrativo vinculante, entende-se que o interessado que se sentir prejudicado pode tanto se insurgir na via administrativa, através da interposição dos recursos administrativos cabíveis, quanto por intermédio da propositura de ação judicial, considerando o já citado princípio da inafastabilidade da jurisdição, contido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Porém, apesar da aplicação de um precedente administrativo a um caso concreto não afastar a possibilidade de revisão judicial, isso não retira a importância do precedente administrativo, “uma vez que a eficácia dos julgamentos administrativos perdura até ulterior decisão judicial, já que decisões administrativas gozam de presunção de legitimidade”.<sup>200</sup>

No Direito Espanhol, consoante destaca Silvia Díez, “la jurisprudencia y la doctrina sólo admiten que los particulares impugnen la actividad de la Administración cuando

---

<sup>199</sup> Indicadas no tópico 4.1.1. que tratou dos requisitos para aplicação do precedente administrativo ao caso concreto.

<sup>200</sup> BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 143. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

se parte de sus precedentes, pero no cuando sigue los precedentes – aunque sea de forma inadecuada”.<sup>201</sup>

Entretanto, o ponto chave quanto ao controle judicial sobre uma decisão administrativa que aplica, ou deixa de aplicar, injustificadamente, um precedente administrativo parece residir na extensão dessa revisibilidade para que não se esvazie o próprio conteúdo deduzido no precedente formado pela Administração.

A temática já foi objeto de estudo parecido no capítulo pertinente ao Tribunal de Contas, quando foi apresentada a discussão doutrinária acerca de sua natureza jurídica enquanto órgão dotado de jurisdição ou meramente administrativo, o que está relacionado aos limites do controle realizado pelo Poder Judiciário às decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

Na ocasião, firmou-se o entendimento de que, em que pese o Tribunal de Contas não possa ser encarado como um órgão dotado de jurisdição (em sentido estrito), por lhe faltar o atributo de aptidão para formar a coisa julgada material, considerando o seu *status* constitucional e relevância da função exercida em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, não se parece correto admitir uma ampla revisibilidade do Judiciário às decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

Isto porque, falta aos magistrados o conhecimento técnico especializado, de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, necessário para análise das matérias submetidas à apreciação dos Tribunais de Contas, assim como pelo fato de se respeitar a repartição de competências definidas no texto constitucional, sendo expressamente delimitadas no art. 71 aquelas imbuídas às Cortes de Contas.

O mesmo raciocínio pode ser utilizado nas decisões administrativas que aplicam precedentes administrativos, nas quais não pode o Judiciário adentrar ao mérito do ato administrativo, se restringindo ao controle de legalidade e das questões que envolvem o devido processo legal, notadamente àquele que se relaciona com o sistema de precedentes, qual seja: aplicação das técnicas de *distinguishing* e *overruling*, transplantadas por analogia à esfera da Administração Pública.

Com efeito, na hipótese de um administrado recorrer à atuação judicial por entender que não era caso de aplicação de um precedente administrativo, ou que devia ter

---

<sup>201</sup> SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 284.



havido a incidência de um com força vinculante e não houve, a análise do magistrado deve ser no sentido de verificar se a técnica de *distinguishing* foi devidamente aplicada e se o caso posterior guarda relações com o caso precedente.

Concluindo pela existência de falhas nesse processo, a decisão administrativa deve ser anulada pelo Judiciário – e não reformada – para que haja novo julgamento pelo órgão administrativo.

Nesta feita, visto os principais aspectos relacionados à figura do precedente administrativo e o seu processo de formação e aplicação, assim como constatada a possibilidade de sua criação no ordenamento jurídico brasileiro, resta, agora, enfrentar a problemática do presente trabalho consistente na (in)aptidão dos Tribunais de Contas em produzir precedentes administrativos, quando do exercício de sua competência julgadora.

#### 4.2. A (IN)APTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS EM CRIAR PRECEDENTES

Com base nas explicações trazidas ao longo desta pesquisa entende-se que o poder de julgamento que foi conferido constitucionalmente aos Tribunais de Contas “os obriga a adotar um sistema de precedentes próprios, não por serem considerados como órgãos jurisdicionais, mas por exercerem autoridade de julgamento (poder) sobre seus jurisdicionados”.<sup>202</sup> Assim, alguns argumentos corroboram tal entendimento, a saber:

##### 4.2.1. Princípios da Administração Pública

A Constituição Federal estabelece, no art. 37, que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

---

<sup>202</sup> SALIM, Lucas Gil Carneiro. A aplicação da teoria dos precedentes na Administração Pública. **Anais da III Semana Científica do Direito UFES**, v. 3, n. 3, 2016, p. 14. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/ppgdir-semanajuridica/article/view/12806>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

Tais princípios, somados a outros de ordem implícita contida no texto constitucional, como o da segurança jurídica e o da proteção da confiança, assim como os presentes nas legislações infraconstitucionais, devem pautar toda a atuação estatal, principalmente no caso dos Tribunais de Contas, cujas decisões podem gerar fortes impactos na vida dos administrados, a exemplo do dever de ressarcir, com recursos pessoais, quantias consideradas ilegais ou ilegítimas pela Corte.

Destaque-se, pois, que conforme a previsão contida no § 1º do art. 5º da CF/88, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, logo, caso os Tribunais de Contas criem precedentes administrativos vinculantes, essa força obrigatória se opera de maneira direta ao caso concreto, já que os princípios que veiculam guardam essa característica.

#### *4.2.1.1. Igualdade*

Especificamente quanto ao princípio da igualdade, como já destacado em diversas oportunidades neste trabalho, a figura do precedente administrativo guarda total relação com esse direito, na medida em que não se considera isonômica “a postura de um órgão do Estado que, diante de uma situação concreta, chega a um determinado resultado e, diante de outra situação concreta, em tudo semelhante à primeira, chega a solução distinta”.<sup>203</sup>

Tal princípio “serve como um parâmetro mandatário que força a Administração a tratar isonomicamente os cidadãos em qualquer situação”,<sup>204</sup> especialmente quando do exercício da função judicante.

Isto porque, como destaca Luiz Marinoni, a incidência do princípio da igualdade no âmbito de um processo é comumente associada à fatores internos, como, por exemplo, os relacionados à participação das partes em “igualdade de armas” de modo a influir sobre a formação da convicção do julgador. Porém, também existe a

---

<sup>203</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 534.

<sup>204</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jan./mar. 2015, p. 66-67. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/archive>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

igualdade diante das decisões proferidas, afinal esta é o objetivo daquele que provoca o Estado.<sup>205</sup>

Sob essa ótica, o princípio da igualdade impõe ao ente público o dever de “abster-se de promover desigualdades desarrazoadas, tanto mais com o deliberado escopo quer de beneficiar, quer de prejudicar determinada pessoa ou coletividade”.<sup>206</sup>

Por esse motivo, “se houve a satisfação administrativa de um direito postulado por um cidadão em um caso determinado, a posterior negativa da promoção daquela mesma pretensão jurídica a outro indivíduo (que também seja dela titular) refletirá uma conduta antijurídica”,<sup>207</sup> tendo em vista que representará uma atuação administrativa personalista.

Logo, “tanto o caso individual e concreto precedente quanto o caso individual e concreto apreciado posteriormente devem, ambos, ser resolvidos com fulcro em uma decisão anterior, geral e abstrata”,<sup>208</sup> decisão esta que represente a leitura do ente administrativo a respeito do sistema normativo.

Trata-se, portanto, “de exigência que, definitivamente, se afina com a noção comum de igualdade e justifica o respeito ao precedente, que deve ser visto como baliza para a solução de casos futuros”,<sup>209</sup> inclusive pelos Tribunais de Contas.

#### 4.2.1.2. *Segurança jurídica*

Outro princípio que corrobora a adoção de um sistema de precedentes administrativos pelas Cortes de Contas é o da segurança jurídica, que pode ser

---

<sup>205</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **O precedente na dimensão da igualdade**, p. 02-05. Disponível em: <[http://www.academia.edu/218490/O\\_Precedente\\_na\\_Dimens%C3%A3o\\_da\\_Igualdade](http://www.academia.edu/218490/O_Precedente_na_Dimens%C3%A3o_da_Igualdade)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>206</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 322.

<sup>207</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 68. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>208</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>209</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 534.

extraído do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que prevê que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Tal dispositivo traz a garantia de que “nenhum ato normativo do Estado atingirá situações consolidadas no passado. O objetivo, como se vê, é assegurar que essas situações consolidadas no passado devam ser respeitadas no presente e no futuro”.<sup>210</sup>

Sucedo que, como destacam Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria, “não é apenas em relação ao passado que se mostra necessário garantir a estabilidade”,<sup>211</sup> pois o cidadão, por diversas vezes, pauta sua atuação com base num comportamento adotado pelo Estado.

Assim, se a Administração “decidir casos que lhe são submetidos de determinada maneira, benéfica a um direito dos particulares, e então, subitamente, deliberar por rejeitar a satisfação desse mesmo direito, postulado por um titular imerso no mesmo quadro fático”,<sup>212</sup> haverá ofensa ao princípio da segurança jurídica.

Isto porque, esse tipo de comportamento “abala a perspectiva da certeza do cidadão a respeito do proceder habitual da Administração Pública, traindo a sua legítima confiança baseada nas condutas administrativas precedentes e favoráveis à tutela do direito reivindicado”.<sup>213</sup>

Trata-se, portanto, de um princípio que “assegura o respeito não apenas a situações consolidadas no passado, mas também às legítimas expectativas surgidas e às condutas adotadas a partir de um comportamento presente”.<sup>214</sup>

Nesse contexto, o art. 926 do CPC/15 determina que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, o que, sem dúvidas, confere maior segurança jurídica ao ordenamento. Há, contudo, que se questionar: esses deveres podem ser estendidos aos Tribunais de Contas para racionalizar ainda mais o sistema de precedentes administrativos? É o que se verá adiante.

---

<sup>210</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 535.

<sup>211</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>212</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jan./mar. 2015, p. 68. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/archive>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

<sup>213</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>214</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 535.

#### 4.2.2. Aplicação analógica das regras previstas no CPC/15

O art. 926 do CPC/15 inova o ordenamento processual infraconstitucional brasileiro ao consagrar os deveres de uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência dos tribunais.<sup>215</sup>

O dever de uniformidade exige “que a mesma situação jurídica substancial seja tratada de forma equivalente pelos tribunais pátrios, eliminando entendimentos incompatíveis no mesmo tribunal”.<sup>216</sup>

O dever de estabilidade, por sua vez, impõe “a razoável manutenção das *rationes decidendi*, que só podem ser superadas diante de mudanças contextuais ou erro, e apenas com a devida fundamentação”.<sup>217</sup>

Com isso, “qualquer mudança de posicionamento (superação; *overruling*) deve ser justificada adequadamente, além de ter sua eficácia modulada em respeito à segurança jurídica (dever de estabilidade)”.<sup>218</sup>

Um passo adiante, o dever de coerência refere-se à necessidade de o tribunal “considerar a eficácia externa de sua fundamentação, no sentido de que ela serve a toda a sociedade”.<sup>219</sup> É, nesse sentido, “uma imposição do princípio da igualdade – casos iguais devem ser tratados igualmente, sobretudo quando o tribunal já tem um entendimento firmado”.<sup>220</sup>

Contudo, o dever de coerência apresenta ainda uma dimensão interna, o qual relaciona-se à construção do precedente e, por isso, ao dever de fundamentação, sendo, portanto, uma dimensão da congruência que se exige de qualquer decisão judicial.<sup>221</sup>

Por fim, o dever de integridade relaciona-se com a ideia de unidade do Direito e supõe que o tribunal adote certas posturas ao decidir, tais como: julgar em

---

<sup>215</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 540.

<sup>216</sup> MACÊDO, Lucas Buriel de. Reclamação constitucional e precedentes obrigatórios. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 238, dez. 2014, p. 413-414.

<sup>217</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>218</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 541.

<sup>219</sup> MACÊDO, Lucas Buriel de. *Op. cit.*, p. 413-414.

<sup>220</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 546.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 548.

conformidade com o Direito, notadamente, com a Constituição Federal; enfrentar, na formação do precedente, todos os argumentos favoráveis e contrários ao acolhimento da tese jurídica discutida; e observar, na aplicação dos precedentes, as técnicas de distinção e superação.<sup>222</sup>

Destaque-se que, Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria entendem que à soma dos deveres de coerência e integridade dar-se o nome de consistência e que eles se constituem como pressupostos para que a jurisprudência possa ser universalizada, ou seja, aplicada a outros casos semelhantes, o que é a essência do precedente.<sup>223</sup>

Sobre o tema, entende-se pela possibilidade de aplicação desses deveres no âmbito dos Tribunais de Contas, assim como as regras pertinentes ao sistema de precedentes judiciais, notadamente as que dizem respeito às técnicas de aplicação (*distinguishing*) e superação (*overruling*) dos precedentes. Isto porque, o art. 15 do CPC/15 é enfático ao destacar que na ausência de normas que regulem processos administrativos, as disposições do Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Dessa forma, na linha do sustentado por Marco Antônio, considera-se que “não existe nenhum óbice em aplicar esses dispositivos processuais aos precedentes administrativos, desde que devidamente cotejado com as regras do regime jurídico de direito público”,<sup>224</sup> cuja adoção de um sistema de precedentes pelas Cortes de Contas, certamente, irá conferir maior uniformidade e coerência às suas decisões, e por derradeiro, reforçar a sua credibilidade perante os administrados e importância enquanto Instituição que fiscaliza recursos que pertencem a toda a sociedade.

---

<sup>222</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016, p. 551-553.

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 544-546.

<sup>224</sup> BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 145. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

## 5. CONCLUSÃO

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe importantes inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, dentre as quais se insere a regulamentação de aspectos relacionados a figura do precedente judicial, estabelecendo, por derradeiro, um diálogo mais próximo do País, de tradição *civil law*, ao sistema do *common law*, onde o Direito funda-se essencialmente na experiência e a jurisprudência goza de especial relevância.

A consagração de um sistema de precedentes em solo nacional visa oferecer maior segurança jurídica e isonomia no trato jurisdicional, já que a decisão jurisdicional vai além da função de dirimir determinada controvérsia posta à apreciação do juízo para também desempenhar a tarefa de estabelecer um precedente que assegure que, no futuro, um caso análogo seja decidido da mesma forma.

O precedente judicial é, portanto, formado pelas circunstâncias de fato que embasam a controvérsia, pelos fundamentos jurídicos que sustentam a decisão, que constituem a *ratio decidendi* do julgado, e pela argumentação jurídica em torno da questão, também chamada de *obiter dictum*.

Decorrente da *ratio decidendi* são identificáveis alguns efeitos jurídicos que o precedente judicial pode apresentar. O primeiro é o persuasivo, que é o efeito mínimo de todo precedente, utilizado como mecanismo de convencimento do julgador para adotar determinado entendimento. Porém, alguns precedentes ainda gozam de efeito vinculante, no qual a norma jurídica geral estabelecida na fundamentação tem o condão de vincular decisões posteriores, obrigando que os órgãos jurisdicionais adotem aquela mesma tese jurídica.

Sucedo que, os precedentes vinculantes não podem ser aplicados de qualquer maneira pelos magistrados e tribunais, deve ser utilizada a técnica chamada de *distinguishing* que se constitui como um dever de todo e qualquer órgão jurisdicional diante de todo e qualquer precedente que o vincule.

Nesta feita, primeiramente, o juiz precisa considerar as particularidades da situação submetida à apreciação judicial para verificar se o caso paradigma possui alguma semelhança com aquele que será analisado. Em caso positivo, deve então analisar

a *ratio decidendi* firmada nas decisões proferidas nas demandas anteriores para que esta seja aplicada no caso sub *judice*.

Em contrapartida, se não houver semelhança entre os fatos discutidos na demanda e a tese jurídica que subsidiou o precedente, ou, ainda, se houver alguma peculiaridade no caso que afaste a aplicação da *ratio decidendi* daquele precedente, o magistrado poderá decidir o caso concreto sem se vincular ao julgamento anterior.

Nota-se, portanto, que apesar da noção de obrigatoriedade, os precedentes vinculantes não são aplicados de forma automática ao caso sob julgamento. Entretanto, com a constante evolução da sociedade, a atividade interpretativa vai se modificando ao longo dos anos, o que pode culminar na necessidade de superação de determinado precedente, através da técnica do *overruling*.

Trata-se de uma técnica na qual um precedente perde a sua força vinculante e é substituído por outro precedente, o que, no Brasil, somente se admite que ocorra de maneira expressa, cuja decisão de *overruling* produzirá efeitos prospectivos ou retrospectivos, a depender do que haja decidido o tribunal responsável pela revogação do entendimento anterior.

O precedente judicial não se confunde, porém, com a própria decisão judicial, pois é dela que a *ratio decidendi* é extraída, e, quando reiteradamente aplicado, um precedente se transforma em jurisprudência, que, se predominar em tribunal, pode dar ensejo à edição de um enunciado na súmula da jurisprudência deste tribunal.

A partir dessa sistemática do precedente judicial consagrada pelo CPC/15 é que se questionou no presente trabalho a (in)aplicabilidade da teoria do precedente administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas, quando estes exercem a sua competência julgadora sobre as contas de todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

A ideia de se criar uma Corte de Contas no Brasil já vinha sendo cogitada desde a fase imperial, todavia, fortes debates sobre o tema permearam à época, somente sendo possível a implementação de um Tribunal de Contas no país com o advento da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 07/11/1890, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, culminando na previsão do órgão na Constituição Republicana de 1891.

As constituições que lhe foram subsequentes continuaram tratando das Cortes de



Contas, mas foi com a Constituição Federal de 1988 que a Instituição logrou a maior expansão quanto as suas competências, sendo responsável pela fiscalização de dinheiros, bens e valores públicos, em auxílio ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo.

O controle externo é aquele realizado de forma independente por outro poder, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle. Pode ser jurisdicional, quando exercido pelo Judiciário, em decorrência do princípio da inafastabilidade da jurisdição; político, de competência do Legislativo, na fiscalização do Estado no alcance das metas de governo; ou técnico, também de atribuição do Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, para fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional.

O controle interno, por sua vez, é exercido pela Administração Pública sobre suas próprias atividades no interior de uma mesma estrutura subjetiva, sendo que a CF/88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, o que demonstra a complementariedade de ambos os controles, interno e externo.

Quanto ao objeto, o controle pode ser classificado como de legalidade, quando se verifica sua conformidade com normas previamente estabelecidas; de mérito, onde se avalia a conveniência e oportunidade das ações fiscalizadas; ou de gestão, no qual se avaliam os resultados alcançados e os processos e recursos empregados.

E, quanto ao momento de sua realização, o controle pode ser prévio, cuja finalidade é evitar o cometimento de irregularidades; concomitante, exercido, via de regra, por provocações externas à organização, como denúncias e representações; e subsequente, que possui conteúdo corretivo sobre o ato já praticado, sendo este, preponderantemente, a atuação dos Tribunais de Contas nos dias atuais.

Porém, alguns países não adotam o sistema de Tribunais ou Cortes de Contas, caracterizado pelo caráter colegiado de suas decisões e pelo poder coercitivo de impor sanções. Por outro lado, adotam o sistema de Auditorias ou Controladorias Gerais, que possuem, essencialmente, um caráter opinativo ou consultivo e não dispõem de poderes jurisdicionais e coercitivos.

No ordenamento jurídico brasileiro muito se discute se os Tribunais de Contas

possuem ou não caráter jurisdicional. Parcela da doutrina entende que sim, sob os argumentos de que a CF/88 utiliza o termo “julgar” no rol de competências das Cortes de Contas; faz menção expressa à sua “jurisdição em todo território nacional”; concebe sua estrutura bastante assemelhada à dos Tribunais Jurisdicionais; e que o princípio da unicidade da jurisdição em favor do Judiciário não é absoluto, sendo excepcionado pelo próprio texto constitucional como no caso do julgamento, pelo Senado Federal, do Presidente e do Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

Em sentido contrário, há quem discorde da natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas, na medida em que o Brasil adota o sistema de unicidade da jurisdição; pelo fato de que, ao contrário dos órgãos jurisdicionais, as Cortes de Contas não se caracterizam pelo princípio da inércia; suas decisões, embora tenham eficácia de título executivo, não são auto executáveis; e falta à decisão proferida pelas Cortes de Contas os atributos da aptidão para a coisa julgada material e da insuscetibilidade de controle externo, indefectíveis da atividade jurisdicional.

A posição adotada nesta monografia foi a de que os Tribunais de Contas não podem ser vistos como órgãos jurisdicionais, por lhes faltar o atributo da aptidão para formar a coisa julgada material. Entretanto, dada a envergadura constitucional conferida às Cortes de Contas e à sua função precípua de fiscalizar bens que pertencem a toda a sociedade, não se equipara suas atribuições com a puramente administrativa.

Raciocínio diverso pode dá azo à subversão da real relevância dessas instituições, crítica esta extensível a atual realidade brasileira que não consagra a legitimidade ao Tribunal de Contas, ou Ministério Público que atua junto à ele, para executar, perante o Judiciário, suas próprias decisões, o que dificulta o efetivo adimplemento de suas deliberações, que fica à mercê da atuação do órgão de representação judicial do ente federativo a que está vinculado, que nem sempre comunga com os objetivos das Cortes de Contas.

Levando-se em consideração essa função judicante exercida pelos Tribunais de Contas, que o aproxima do Poder Judiciário na medida em que este possui como função típica julgar os conflitos que lhe são submetidos, é que a figura do precedente administrativo, tema pouco explorado pela doutrina brasileira – diferentemente do que ocorre com o direito estrangeiro, em especial, o Direito Espanhol –, foi associada às Cortes de Contas.

O precedente administrativo, que não se confunde com o costume e com as práticas administrativas, é o resultado de decisões anteriores proferidas pelo ente administrativo a respeito de determinada matéria, que traduzem a sua orientação interpretativa do ordenamento jurídico a propósito do assunto.

Contudo, para a sua aplicação a um caso concreto, faz-se necessário que o precedente administrativo possua semelhanças com as circunstâncias relevantes que caracterizam o caso presente; esteja vinculado à pessoa jurídica de quem emanou; seja conforme o Direito e anterior ao fato a ser apreciado; sua existência seja provada por aquele que o invocou; e que preserve o interesse público.

Sucedo que, no direito positivo brasileiro, inexistente uma regra legal que determine os órgãos administrativos a sempre seguirem no futuro a mesma orientação que vinham manifestando em situações similares anteriores. Em que pese tal realidade, com base em outros fundamentos, doutrinadores sustentam a possibilidade de existirem precedentes administrativos no Brasil, inclusive com força vinculante.

Neste contexto, a teoria do *venire contra factum proprium*, que veda o comportamento contraditório, é utilizada como fundamento para que a Administração Pública adote um sistema de precedentes administrativos vinculantes a fim de evitar que, em determinados casos, adote uma postura, já em outros, que lhe guardam similitudes, confira uma solução jurídica completamente destoante.

Os princípios constitucionais implícitos e explícitos aos quais se subordinam o Poder Público, à exemplo da igualdade, impessoalidade, segurança jurídica, proteção à confiança legítima e proibição de discriminação atentatória aos direitos fundamentais, também servem como fundamento para respeito aos precedentes administrativos, além das disposições contidas na Lei que regula o processo administrativo federal, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação e exige a motivação dos atos administrativos que deixem de aplicar jurisprudência administrativa firmada.

Sucedo que, tais previsões apenas corroboram a possibilidade de o precedente administrativo apresentar força vinculante perante a própria Administração Pública que o editou, contudo, não estabelecem contornos mais sólidos para especificar quais seriam estes precedentes administrativos obrigatórios, como ocorre no caso

dos precedentes judiciais, em que o CPC/15 estabelece um rol de precedentes com força vinculante.

Tomando como base esse parâmetro é que se entendeu na presente pesquisa pela possibilidade de os Tribunais de Contas formarem precedentes administrativos vinculantes para si, porém, apenas nos casos em que existe exercício de competência julgadora, como ocorre no julgamento das prestações de contas de entes da administração pública indireta.

Com efeito, nas situações em que as Cortes de Contas não exercem função julgante, como nas prestações de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo, onde há emissão de um Parecer Prévio que será posteriormente encaminhado ao Legislativo, não há que se falar em formação de precedentes administrativos, quiçá de natureza vinculante.

Todavia, caso venha a ser formado um entendimento no âmbito desses opinativos, este poderá sim aplicado em casos posteriores que lhe guardem similitudes, porém, com base em outros argumentos, como, por exemplo, a aplicação do princípio da igualdade e da necessidade de coerência nas manifestações do Poder Público, e não por se tratar de aplicação de um precedente administrativo vinculante.

Há, contudo, que se destacar, que o efeito vinculante do precedente administrativo precisa ser atribuído por lei, justamente pela submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade, não sendo diferente o respeito a essa exigência quando esta atua com roupagem julgante.

Corroborando o entendimento acerca da possibilidade de serem criados precedentes administrativos pelas Cortes de Contas, inclusive com força vinculante, foi apresentado o art. 496, § 4º, inciso IV, do CPC/15, que prevê a não sujeição à remessa necessária da sentença que estiver fundada em entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, o que demonstra que o diploma processual civil se alinha a noção dos precedentes administrativos.

Dessa forma, caso o Tribunal de Contas edite um precedente administrativo vinculante e não o aplique, de maneira injustificada, ou o aplique de maneira equivocada, pode o interessado que se sentir prejudicado tanto se insurgir na via

administrativa, através da interposição dos recursos administrativos cabíveis, quanto propor ação judicial, considerando o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Entretanto, o controle do Judiciário à essa decisão administrativa deve se restringir à legalidade e questões que envolvem o devido processo legal, notadamente àquele que se relaciona com o sistema de precedentes, qual seja: aplicação das técnicas de *distinguishing* e *overruling*, transplantadas por analogia à esfera da Administração Pública, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo do precedente formado pelo ente administrativo.

A possibilidade de adoção de um sistema de precedentes administrativos vinculantes pelos Tribunais de Contas advém, portanto, dessa autoridade de julgamento (poder) que dispõem sobre os seus administrados e por estarem submetidos, dentre outros, aos princípios da igualdade e da segurança jurídica, que exigem que casos semelhantes tenham a mesma solução jurídica.

Conclui-se, assim, este trabalho na certeza de que a adoção de um sistema de precedentes administrativos, pautado em regras tão bem delineadas como as que regulam os precedentes judiciais, pelos Tribunais de Contas, quando do exercício de sua competência julgadora, conferirá maior uniformidade e coerência às suas decisões, funcionando como um reforço à credibilidade do Órgão perante os administrados e à sua importância enquanto Instituição que fiscaliza recursos que pertencem a toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, jun. 2016, p. 59-67. Disponível em: <[www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf](http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 03, n. 01, 2016, p. 133-149. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.388**, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília: Senado, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Senado, 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Senado, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Senado, 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Senado, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Senado, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2009**. Brasília: Senado, 2009. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91472>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Brasília, DJe: 10 dez. 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto Legislativo nº 112**, de 06 de junho de 2002. Aprova o texto do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aprovado em 17 de julho de 1998 e assinado pelo Brasil em 7 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-112-6-junho-2002-391904-estatuto-1-pl.html>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 966-A**, de 07 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-norma-pe.html>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Complementar nº 06**, de 06 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/LeiOrganica.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 1. ed., 2005, p. 01-08. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2005/01/-sumario](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CICCO FILHO, Alceu José. Tribunal de Contas da União e a Natureza Jurídica de suas decisões. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, n. 84, abr./mai., 2007, p. 171-194. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/360>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. A questão da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, jul./set. 2016, p. 34-53. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/issue/view/14/showToc>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. Apontamentos acerca do caráter das decisões dos Tribunais de Contas. **Refletindo o Direito. Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário CESMAC**, v. 1, n. 1, 2012, p. 1-13. Disponível em: <<http://revistas.cesmac.edu.br/index.php/refletindo/issue/view/11>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, nº 24, set./dez. 1957, p. 75-115.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil. Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed., rev., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, v. 1, 2016.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2016.

DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 175, 2015, p. 01-30. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 167-189. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/483>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, Jan./Mar., 2015, p. 63-91. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

JAYME, Fernando G. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. 4, 2002, p. 01-18. Disponível em:



<[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2002/04/-sumario?next=5](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=5)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

JESUS, Priscilla Silva de. Teoria do precedente judicial e o Novo Código de Processo Civil. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 170, ago. 2014, p. 1-30. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3240>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015.

MACÊDO, Lucas Buril de. Reclamação constitucional e precedentes obrigatórios. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 238, dez. 2014, p. 413-434.

MAFRA, Eric Botelho. A execução das decisões dos Tribunais de Contas e sua eficácia: uma revisão necessária. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./mai./jun. 2013, p. 23-35. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/761>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

MALDONADO, Maurilio Pereira Junior. Tribunal de Contas e Função Jurisdicional. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, v. 2, n. 3/4, jan./dez. 2015, p. 48-62. Disponível em: <<http://ojs.tce.ro.gov.br/ojs/index.php/TCE-RO/article/view/36>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas jurisdição peculiar. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, v. 13, n. 13, 2002, p. 86-88. Disponível em: <[https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista\\_TCE-PE/issue/view/23](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/issue/view/23)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O precedente na dimensão da igualdade**, p. 01-25. Disponível em: <[http://www.academia.edu/218490/O\\_Precedente\\_na\\_Dimens%C3%A3o\\_da\\_Igualdade](http://www.academia.edu/218490/O_Precedente_na_Dimens%C3%A3o_da_Igualdade)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MELO, Luciano Carlos de. O controle judicial do mérito das decisões dos tribunais de contas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, jul. 2014, p. 01-04. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49061&seo=1>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. Decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, jul./ago./set. 2013, p. 19-35. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/781>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015 – Uma análise sobre a adaptabilidade da distinção e da distinção inconsistente. **Revista de Processo: RePro**, ano 40, v. 248, out. 2015, p. 331-356.

PICAZO, Luis Maria Díez. La doctrina del precedente administrativo. **Revista de Administración Pública**, n. 98, 1982, p. 07-46.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**, p. 01-26. Disponível em: <[www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/sergio%20porto-formatado.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Controle jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP**, v. 3, n. 1, 2015, p. 339-353. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/view/1594>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

SALIM, Lucas Gil Carneiro. A aplicação da teoria dos precedentes na Administração Pública. **Anais da III Semana Científica do Direito UFES**, v. 3, n. 3, 2016, p. 1-18. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/ppgdir-semanajuridica/article/view/12806>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

SANTOS, Homero. O controle da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 75, 1998, p. 61-70. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1042>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 263-294.

SILVA, Danilo Diamantino Gomes da. **Tribunais de Contas e sua jurisdição**. 2016. Artigo científico (Especialização em Direito Público Municipal) – Universidade Católica de Salvador, p. 01-18.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Resolução nº 222/92**. Enumera irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas municipais. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/?f=222>>. Acesso em: 29 jul. 2018.