

REPATS

Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas
no Terceiro Setor



Universidade
Católica de Brasília



NEPATS

**O IMPACTO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NA MODELAGEM
PROCEDIMENTAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**THE APPLICABILITY OF THE NEW CODE OF CIVIL PROCEDURE IN THE
COURT OF AUDIT**

André Luis de Matos*

Antonio Henrique Graciano Suxberger**

RESUMO: A ausência de uma codificação processual ou material voltada especificamente à jurisdição administrativa torna o exame da aplicabilidade do novo Código de Processo Civil no âmbito do controle externo de contas tarefa de relevância extraordinária. O presente artigo analisa como o novo CPC pode e deve igualmente impactar nos procedimentos realizados nos Tribunais de Contas. A importância do tratamento dado pelo novo CPC a temas como autocomposição, boa-fé e efetividade processual asseguram a sua aplicação para muito além do âmbito jurisdicional. A disciplina dos precedentes igualmente se mostra relevante na medida em que representa fonte de estabilidade, longevidade e universalidade para as decisões, além de propiciar, no âmbito dos Tribunais de Contas, a univocidade interpretativa da legislação nacional. O artigo sustenta que a adoção supletiva e subsidiária da Lei n. 13.105/2015, segundo previsão expressa do seu artigo 15, faz com que as soluções a serem construídas a partir do CPC deixam de ser decorrer de mera disposição regimental para atualmente ser consequência direta de imposição legislativa cogente. O artigo realiza revisão bibliográfica sobre o tema e se vale de exposição jurídico-compreensiva dirigida à jurisdição administrativa dos Tribunais de Contas.

* Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, curso promovido pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Palmas – TO.

E-mail: almatosg@yahoo.com.br

** Doutor em Direito, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado do UniCEUB, Promotor de Justiça.

E-mail: suxberger@gmail.com.



Palavras-chave: Processo Administrativo; Princípios; Novo Código de Processo Civil; Controle Externo; Sistema de Precedentes.

ABSTRACT: The lack of a specific statute, procedural or substantive, particularly on the administrative jurisdiction attained by the Courts of Auditors, ensures the high relevance to the new Civil Procedure Code (nCPC) in Brazil. This paper analyses how the nCPC can and must impact on the procedures and processes promoted by the Courts of Auditors. The importance given to topics such as self-composition, good faith and process effectiveness by the nCPC certifies its applicability to way beyond the jurisdictional themes. Also, the precedent's doctrine presents itself with great relevance, because it sustains stability, longevity and universality to decisions, besides the oneness on the Law's interpretation by the Courts of Auditors. The paper essays that the supletive and subsidiary use of the article 15 of nCPC is now mandatory and not a regulatory provision stated by Courts' internal Codes. It provides a bibliographical revision on specific works on this subject and resorts a juridical exposition applied towards the administrative jurisdiction provided by the Courts of Auditors.

Keywords: Administrative jurisdiction; Principles; New Civil Procedure Code; External control; Precedents' system.



1. Introdução

Não existe no ordenamento jurídico pátrio uma norma adjetiva reguladora, em âmbito nacional, do processo administrativo levado a efeito nas trinta e quatro Cortes de Contas distribuídas em todo o território nacional. Nesses termos, observa-se a adoção subsidiária do Código de Processo Civil como meio disciplinador da marcha processual até mesmo no Tribunal de Contas da União, que prevê em seu Regimento Interno: “Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica” (BRASIL, 2011).

O processo no âmbito das Cortes de Contas, relativamente ao exercício de sua jurisdição e competência, encontra-se circunscrito ao âmbito dos agentes públicos em sentido amplo, ou seja, a atuação desses Tribunais abrange tanto os que ordenam como os que não ordenam despesa (BRASIL, 2006a; 2006b). O protagonismo do exercício do controle externo é do Poder Legislativo, nos termos da Constituição da República. Dessa forma, não parece razoável retardar, seja por qual razão for, o envio da análise ao juízo natural da questão. Embora o Supremo Tribunal Federal¹ já tenha decidido que os Tribunais de Contas não exercem suas funções com subalternidade e, por isso, suas competências não decorram de delegação do Legislativo, é a este que cabe a maior possibilidade de deliberação e exame. Logo, o tempo de apreciação ou exame de contas não pode ser na instância, por assim dizer, consultiva.

¹ No Supremo Tribunal Federal, ilustram essa assertiva: MS 25.092, ADI 375, Representação 1002-SP, entre outros.



O novo Código de Processo Civil (nCPC), editado no ano de 2015, pode prestar-se como modelo normativo relevante à abordagem da relação entre os Tribunais de Contas e a instância, ao final, julgadora dessas contas. Igualmente, a abordagem do procedimento levado a efeito pelas Cortes de Contas, tomando-se como base normativa o nCPC, pode receber base segura e hábil a ensejar uma compreensão uniformizadora dessa relevante instância de controle estatal. Assim, a primeira parte deste artigo tratará de apresentar ao leitor um estudo sobre as normas fundamentais do novo Código de Processo Civil e sua aplicação processual nos Tribunais de Contas, frente a crescente importância do exame do tema delineado no art. 15² da novel lei processual, a qual prevê expressamente a aplicação supletiva e subsidiária do novo Código ao processo administrativo, o que torna a prática, antes regimental, agora de imposição cogente ante a previsão legal.

Cabe referenciar que o ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988, vem experimentando profundas transformações. Entre essas, cabe apontar o traço axiológico ou valorativo, bem peculiar no novo Código de Processo Civil – nCPC³. Outrossim, não se pode desconsiderar que há muito a sociedade brasileira sofria com a fragmentação e com a flagrante instabilidade da jurisprudência, campo fértil para os voluntarismos jurisdicionais e administrativos, razão pela qual o presente trabalho avalia os artigos inaugurais do novo Código de Processo Civil, que consigna o dever de interpretar seus comandos consoante valores e normas existentes em nossa Lei Maior,

² nCPC, Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

³ O Código de Processo Civil de 1973 passou por inúmeras alterações, dentre as mais significativas citamos a Lei n. 8.952 de 1994 e n. 11.232 de 2005, responsáveis pela antecipação dos efeitos da tutela e tutela específica relativa aos deveres de fazer e de não fazer e, a segunda, voltada ao cumprimento e à execução da sentença.



exurgindo o incentivo estatal da autocomposição, ou seja, sempre que for viável no contexto vivenciado, buscar-se-á uma solução consensual para sanar eventuais contendas.

Embora o art. 3º do nCPC aduza sobre a inafastabilidade da tutela jurisdicional, a Constituição efetivamente projeta seu campo normativo também às disposições do novo Código, como se vê em diversos excertos de sua redação. O Código abre espaço para a autocomposição manifesta e consensual entre as partes. Nessa seara, temos que a primeira proposição de relevância para o controle externo encontra respaldo na baixa eficiência do atual sistema de execuções de títulos executivos extrajudiciais produzidos pelos tribunais de contas, que abre caminho para alternativa mais célere, consubstanciada na formalização de acordos entre os polos processuais que saneassem condutas desvirtuadas.

O art. 10 do nCPC estende sua abrangência para os aspectos jurídicos e fáticos no que diz respeito ao direito do contraditório, motivo pelo qual não poderia haver decisão devidamente fundamentada sem a manifestação prévia das partes ou responsáveis. Nesse viés, o dever de informar também está explícito no novo código processual, quando obriga o juiz a buscar das partes quaisquer informações ou documentos, sempre que se deparar com fatos supervenientes ao processo instaurado, que tenham peso para provocar modificações.

No que tange aos recursos, cabe aos próprios Tribunais de Contas o reexame recursal de suas próprias decisões. Desse modo, uma peculiaridade dessa situação é que o processo pode continuar mesmo após a proposição dos recursos, bastando que, nesses casos, o condutor do processo determine novas diligências para auxiliar em sua formação do juízo de convencimento.

A segunda parte do artigo versa especificamente sobre o novo Código de Processo Civil e seu sistema de precedentes como meio universalizador. Dado que o ordenamento jurídico pátrio busca a coerência sistêmica das decisões, o



sistema de precedentes tende a diminuir a insegurança jurídica na medida em que confere integridade ao sistema por meio da universalização de decisões que tenham como tema basilar as mesmas razões de decidir. Conforme se pretende explicitar, é cada vez maior a necessidade de se clarear as diferenças que permeiam os preceitos de *jurisprudência* e *precedentes*, sobretudo pelo fato de que, embora não mantenham identidade entre si, no campo jurídico-doutrinário a distinção de ambos tem sido negligenciada como algo de pouca ou nenhuma importância, ofuscando a real importância da adequação dos termos.

Sobreleva-se a necessidade de evidenciar os caracteres dos precedentes pelo fato de que, embora nestes haja uma propriedade dicotômica, entende-se que não há razões aparentes para que em um mesmo juízo, ou mesmo colegiado, haja decisões diversas sobre casos similares em suas características nucleares. Nesse contexto, o precedente há de ser vinculante.

Como fontes do Direito nos processos dos Tribunais de Contas, os precedentes recebem encargo especial, tendo em vista que, diferentemente do que ocorre na estrutura do Poder Judiciário, uma vez que os julgados dos Tribunais de Contas são revistos no próprio âmbito da Corte prolatora da decisão acatada, de modo a inexistir revisão exterior à análise, torna-se fundamental a escolha do precedente mais adequado e aplicável à questão a ser dirimida, pois conceitos sedimentados ganham maior relevância no contexto apresentado.

Robert Alexy (2001, p. 258) ensina que a tarefa na escolha dos precedentes é a de segregar os elementos essenciais dos acidentais, na escolha dos paradigmas adequados e, em seguida, torná-los universais jurisprudencialmente. Seguindo adiante, mas ainda por esta linha, o nCPC delineou um novo momento processual nacional, passando a jurisprudência do STF e dos tribunais superiores a nortear de modo cogente as decisões de “todos os tribunais e juízos singulares do país”. O novo Código infere sobre a aplicação supletiva da norma processual civil, inclusive pelas Cortes de Contas, onde faltar regulamentação regimental no processo administrativo.



Embora a autonomia dos entes federados e os limites da jurisdição administrativas nas três esferas configurem obstáculos de vulto na busca da composição da homogeneidade das decisões, pretende-se destacar que estas, contudo, não resistem aos chamados *princípios sensíveis*, que são formadores da identidade jurídica da Federação, na medida em que exigem universalidade. Deve o juiz, nesse novo ambiente jurídico, promover verdadeira conciliação entre a regra posta e os valores incrustados nos mandados de otimização. Posto isso, é fato que a clareza e a segurança jurídica não podem ser extraídas apenas de normas cuidadosamente elaboradas, pois as novas técnicas impulsionadas pelo pós-positivismo, de fato, permitem maior longevidade ao ordenamento jurídico (ENGISCH, 1996, p. 206).

Cabe, pois, ao juiz ponderar, ante a necessidade e utilidade contida no caso concreto, até onde um princípio deve ceder *locus* para outro melhor aplicável à questão em exame. Em palavras mais simples, a tarefa de decidir tornou-se bem mais complexa em face desses vetores de força, que passaram a exigir não só fundamentação, mas fundamentação convincente e controlável pelo destinatário. As teorias da argumentação, entre elas a defendida por Robert Alexy (2001), vieram em socorro dos julgadores explicando que o discurso jurídico de consenso reclama racionalidade, ao mesmo tempo em que arremata somente ser racional o que for universalizável.

Noutro passo, o autor prenuncia, entre diversas hipóteses que se propõe a provar, que as decisões não são meros exercícios lógicos derivados de normas válidas, pois há de se considerar:

(1) a imprecisão na linguagem do Direito, (2) a possibilidade de conflito de norma, (3) o fato de que é possível haver casos que requeiram uma regulamentação jurídica, que não cabem sob nenhuma norma válida existente, bem como (4) a possibilidade, em casos especiais, de uma decisão que contraria textualmente um estatuto (ALEXY, 2001, p. 17).



É certo que a fundamentação exige coerência, ou seja, das premissas tecidas a decisão deve ser resultado lógico. Mesmo nos casos em que a lei é silente, difusa em soluções e até mesmo contraditória, sempre caberá, na doutrina de Alexy (2001), a justificação externa, a qual fundamentará a escolha e o afastamento das premissas que eram possíveis do ponto de vista discursivo.

A partir da revisão de literatura e com observância do chamado método jurídico-compreensivo para abordar os objetivos específicos ora indicados, o artigo então problematiza a observância do nCPC pelas Cortes de Contas a partir de sua dimensão principiológica e, principalmente, considerando como inafastável o sistema de precedentes inaugurado pelo novo Código.

2. As normas fundamentais do CPC e sua aplicação processual nos Tribunais de Contas

O novo Código de Processo Civil traz em seus artigos inaugurais o dever de interpretar seus comandos conforme valores e normas existentes em nossa Lei Maior. Nessa linha que exsurge o incentivo estatal da autocomposição, ou seja, quando viável, deve-se buscar uma solução consensual para sanar eventuais contendas.

É por esse viés que surge uma nova alternativa ao modelo brasileiro de execução dos títulos executivos extrajudiciais produzidos pelos Tribunais de Contas, da qual trataremos adiante.

2.1. Um exame pelo prisma constitucional

Consultado o nCPC, deparamo-nos em seus primeiros artigos com um conjunto de regras e princípios classificados, em face de sua importância propedêutica, como fundamentais. É certo que o rol que se estende, sobretudo



até o décimo segundo artigo, não é exauriente, existem outros distribuídos pela lei, mas inicialmente cabe um exame acurado dentro desses limites.

O art. 1º do CPC traz uma inovação bastante interessante quando trata do dever de interpretação do corpo legal consoante valores e normas existentes na Constituição Federal, o que representaria, aparentemente, lugar comum. No entanto, entrevê-se que o legislador buscou com isso levar qualquer violação desse dispositivo ao exame do Supremo Tribunal Federal por meio do recurso extraordinário. Cumpre observar que a norma, em que pese infraconstitucional, atrai fortemente parâmetros constitucionais, o que acabou por torná-la de incomum relevância.

2.2. Inafastabilidade da jurisdição e autocomposição

A inafastabilidade da tutela jurisdicional foi contemplada no art. 3º. Segundo o mencionado dispositivo, não será afastada lesão ou mesmo ameaça a direito. Mais uma vez se vislumbra o movimento centrípeto da Constituição Federal preenchendo o novo código com sua redação, já que esse dispositivo é também albergado no Texto Maior.

Mas é no parágrafo segundo do art. 3º que reside a maior importância. Há, segundo o texto legal, a promoção pelo Estado brasileiro da autocomposição, ou seja, sempre que possível, buscar-se-á a solução consensual. Essa nova política, que deve ser meta do Estado, já era contemplada na resolução 125 do CNJ e agora é alçada à condição de norma processual.

Quanto a esse tema, emerge uma primeira proposição de relevância para o Controle Externo, pois que o modelo brasileiro de execução dos títulos executivos extrajudiciais produzidos pelos Tribunais de Contas e executados pelas procuradorias estaduais e municipais, conforme o caso, vem se mostrando



ineficiente no que diz respeito à recuperação de débitos imputados em face de danos ao erário ou mesmo de multas pela violação de normas pelos gestores.

Nesse contexto, exsurtem os Termos de Ajuste de Gestão que, similares ao ajustamento de conduta, conferem celeridade na correção consensual da praxe administrativa. Em outras palavras, as Cortes de Contas, com arrimo na nova legislação processual, poderiam, com mútuo consenso, firmar com os gestores acordos que estancassem imediatamente desvios, sem que fosse necessário esperar o término da longa marcha processual que, como dito, nem sempre é fecunda, conforme comprova o reduzido número de êxitos das execuções ajuizadas nas varas das fazendas públicas.

2.3. Efetividade e razoável duração do processo

A solução de mérito nos diversos processos encontra-se positivada no art. 4º. É importante inferir desse dispositivo, além do que já foi dito, o exame em prazo adequado, o qual não inova na duração razoável do processo, mas a recomenda com ênfase. Tal orientação é curial no controle externo, pois este examina contas consolidadas, emitindo pareceres prévios para os julgamentos pelo Parlamento, além de julgar diretamente as contas prestadas pelos ordenadores de despesas, sendo fundamental que tal exame ocorra no exercício seguinte ao das contas prestadas sob pena de concurso, pela demora, no agravamento de desvios na gestão pública.

Outro aspecto referente à primazia do exame de mérito, referenciado no art. 4º, vai ao encontro do princípio da verdade material, o qual anima a conduta dos julgadores nas Cortes de Contas. Para comprovação do argumento, basta o exame atento do art. 139 do nCPC, que cuida dos poderes do juiz e indica que este chegue sempre ao exame do mérito impondo, inclusive, que saneie o processo suprimindo vícios inerentes aos pressupostos processuais por meio de recomendações às partes ou aos interessados.



No âmbito dos Tribunais de Contas, a relevância é solar, sobretudo em face da necessidade de liquidação categórica dos débitos imputados nos casos de dano ao erário, não sendo possível admitir, diante de vícios processuais sanáveis, que a decisão não seja líquida e amplie com isso riscos de insucesso na futura execução do título produzido.

A redação do dispositivo torna concreta a visão que permite concluir sobre a relevância da efetividade na solução do mérito nos processos que tramitam na Corte de Contas Federal. Com efeito, é nítido no parágrafo segundo o ânimo para a relativização de equívocos processuais em face da importância dos elementos documentais caracterizadores da desejada verdade material.

Na sequência desse modesto exame, chega-se à paridade de tratamento às partes, sobretudo no direito ao contraditório albergado art. 7º. É de se supor que não se trata propriamente de novidade, mas a parte final do dispositivo confere o tom do ineditismo na medida em que estabelece caber ao juiz zelar pelo contraditório, impondo-lhe a nomeação de curador especial para que este não seja violado.

O texto da norma chama a atenção pelo descompasso com a realidade prática vivida no âmbito das Cortes de Contas. Nessa quadra, o contraditório padece de problemas que vão desde a comunicação processual efetiva, processos com elevado índice de revelia, e se estendem até a dificuldade para obtenção de documentos necessários à promoção da defesa, os quais, não raro, são sonegados aos ex-gestores.

Ademais, em muitos casos a defesa é completamente desprovida de técnica, o que se pode atribuir à multidisciplinariedade dos temas – econômico, financeiro, contábil e jurídico – limitando-se à retórica vazia de conteúdo, de modo que acabam por redundar em consequências gravíssimas, com todos os superlativos que possamos imaginar, para a obtenção da verdade real e para a correção dos rumos da administração.



Os prazos processuais também trazem à baila outro viés sobre a contemplação do contraditório no novo Código, mormente diante da possibilidade de sua ampliação segundo juízo motivado do magistrado. Nesse sentido, o art. 139, inciso VI, ao estabelecer que o julgador pode alterar a ordem de produção de provas, assim como dilatar prazos, confere maiores possibilidades de defesa aos imputados que já não se encontram no exercício da gestão, seja pela requisição de documentos pela própria Corte, seja pela ampliação dos prazos em situações em que a defesa enfrenta temas de maior índice de complexidade.

Ainda no atinente ao contraditório, à ampla defesa e ao dever de não surpresa, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1992), em face de eventual invalidação de contrato administrativo, vinha determinando que o Tribunal de Contas outorgasse as devidas garantias processuais com seus consectários de ampla defesa e legítimo contraditório, orientação que assume concretude com a devida ciência dos interessados, sem prejuízo ao particular contratante.

2.4. O Contraditório

Cumprir voltar a um dos temas mais relevantes desses artigos iniciais, o contraditório. O art. 10 do nCPC adota um plano elevado de contraditório na medida em que contempla não somente os aspectos jurídicos, mas também os aspectos fáticos.

É mister compreender que não se poderá, sob pena de violação ao art. 10, fundamentar adequadamente uma decisão sem que as partes ou responsáveis⁴ tenham tido a oportunidade real de manifestar-se sobre todos os aspectos capazes de mudar a resolução da questão. Sobreleva-se de

⁴ No processo administrativo no âmbito dos tribunais de contas não existem partes, mas responsáveis.



importância o contraditório na medida em que até mesmo questões que o juiz pode conhecer de ofício devem ser submetidas ao juízo das partes. Isso, de outra forma, oferece concretude ao dever de consulta, fato impeditivo de decisões surpreendentes.

Cabe referenciar que entre os deveres do juiz decorrentes da cooperação surge o dever de consultar as partes sobre todos os pontos relevantes como meio de ampliar o debate. Noutras palavras, o tutelado tem o inescusável direito de ver todos os seus argumentos considerados pelo Juiz no momento da decisão.

No dever de prevenção, no mesmo desdobramento lógico, o julgador deve apontar os defeitos processuais, indicando, inclusive, como deve ser a correção, tudo dentro do espectro do ambiente cooperativo, segundo recomenda o art. 6º, o qual indica que todos devem cooperar para uma decisão de mérito justa e efetiva.

É possível afirmar com elevado grau de segurança que o conteúdo dos achados das auditorias e inspeções que integram as citações realizadas no âmbito do controle externo sofre, no curso do processo, sensíveis alterações. Nesse passo é importante que o responsabilizado pelo Tribunal Contas seja devidamente instado a se pronunciar sobre exatamente tudo que, com inovação, pode levar ao deslinde do processo, sobretudo quando o fato ou fundamento jurídico relevante não tenha sido conteúdo da citação, o que não é incomum. Como se pode observar, esse dever de informar também foi contemplado no novo Código quando obriga o juiz a ouvir as partes sempre que se deparar com fatos supervenientes ao processo instaurado com potencial para modificar, extinguir ou mesmo constituir direitos dos interessados.

Ainda na esteira do contraditório e, mais especificamente, em se tratando de recursos, cumpre observar uma relevante particularidade do Controle Externo. É que cabe aos próprios Tribunais de Contas o reexame, em sede de recursos, das decisões que exara. Em sendo assim, a instrução do processo



pode continuar mesmo após a proposição dos recursos, bastando para isso que o relator, para formação do seu convencimento, determine novas diligências.

Para esses casos, o art. 933, guardando coerência com o art. 10, ambos do nCPC, recomenda que, constatando o julgador fato superveniente à decisão recorrida, deve abrir prazo para novas manifestações, sob pena de, ante a violação do contraditório, inquinar o processo de nulidade.

A igualdade processual, consagrada no art. 7º, é assegurada pela paridade de tratamento no exercício dos direitos e deveres processuais, bem como no acesso aos meios de defesa e aos encargos probatórios. Particularmente no processo administrativo, e até mesmo em face do interesse público tão pungente nesse campo, é dever do juiz sopesar bem a distribuição do ônus da prova.

Não é razoável exigir de quem já não é gestor há vários anos documentos que estão ou deveriam estar sob a guarda do Poder Público. Tal medida é irracional porque retarda o processo e impede a sua duração razoável, além de representar manifesto prejuízo à isonomia processual. Como dito na introdução deste trabalho, é evidente e que os princípios constitucionais inundaram o ordenamento jurídico pátrio e essa assertiva se mostra igualmente verdadeira para o exercício da jurisdição de contas. Ao ensejo da constatação cumpre destacar o art. 8º do nCPC, tal dispositivo é copioso do ponto de vista axiológico.

O primeiro exame se detém na expressão “ordenamento jurídico”. É relevante observar que já não se busca o parâmetro meramente na norma positivada, já que a expressão destacada representa um ambiente muito mais amplo, tanto que Robert Alexy (2001) destacou que o discurso jurídico é um caso especial do discurso prático geral justamente em face da cogente observância da lei, da dogmática jurídica e dos precedentes, demonstrando com isso que o ordenamento é muito mais do que a regra positivada.

No que atine à busca do juiz pelos fins sociais e às exigências do bem comum, cumpre asseverar que não inovam nas vetustas finalidades do direito,



já que desde os primórdios sempre foram essas e, no que diz respeito à dignidade da pessoa humana, mais uma vez resta identificada a forte influência constitucional destacando um princípio sensível que, como tal, identifica juridicamente o modelo federativo. Apesar disso, pode-se traçar um recorte processual do princípio da dignidade asseverando que representa, antes de tudo, o acatamento do devido processo legal.

3. O nCPC e o sistema de precedentes como meio universalizador

Em primeiro plano, cumpre salientar que o ordenamento pátrio prima pela coerência sistêmica. Em outras palavras, com excepcionalidade, o sistema jurídico até suporta decisões contraditórias, mas não permite que divergências adjetivadas como eventuais e temporárias, conquanto indesejadas, perdurem como se não pudessem ser evitadas ou não padecessem de defeitos graves. Nesse sentir, tem-se que o sistema de precedentes não elimina, mas reduz a insegurança na medida em que confere integridade ao sistema por meio da uniformização ou universalização de decisões que tenham como tronco comum as mesmas razões de decidir.

Outrossim, a crítica quanto à mitigação do livre convencimento do juiz pelos precedentes não é plausível, vez que ao julgador basta provar que os fatos de determinado caso são distintos dos contidos no paradigma para que possa dele se afastar. Ou ainda, mesmo que os fatos sejam os mesmos em suas características essenciais, ainda assim, não estará impedido de evoluir para novos entendimentos, exigindo-se apenas o cumprimento do encargo da fundamentação do novo posicionamento adotado.

Com efeito, não podemos deixar passar despercebida a resistência do intérprete que, mesmo contramajoritário ou sem possuir um único voto, resiste em se inclinar diante da autoridade dos textos legais e até mesmo constitucionais



inequívocos, utilizando como escudo o argumento de que a realidade fática, mutável como é, reclama uma exegese criativa e lastreada em princípios.

O argumento óbvio de que o direito deve evoluir junto com as necessidades sociais não podem sustentar posturas interpretativas que tangenciam com voluntarismo e, por vezes, invadem competências que pertencem ao legislativo.

Portanto, relevante entender que os precedentes são úteis na medida em que se mostram capazes de proporcionar a universalização e a institucionalização do discurso jurídico em qualquer de seus matizes, seja judicial ou administrativo. Tal fenômeno ocorre na exata medida em que concentram, esclarecem entendimentos e proporcionam, até mesmo ao Poder Legislativo, uma visão clara, por vezes constrangedora, de como as normas estão sendo interpretadas e aplicadas, favorecendo com isso a possibilidade de uma assunção vigorosa da função legiferante pelo Poder competente.

2.5. Jurisprudência e Precedentes

Cresce de importância, ante a vigência da nova realidade processual que se instalou no Brasil com o nCPC, discernir, com uma dose mais acentuada de cuidado, a jurisprudência dos precedentes. É de se ressaltar, inicialmente, que os dois termos não guardam identidade de significado, o que já de longa data é visto como algo de pouca ou de nenhuma importância até mesmo por nossos juristas de maior expressão.

A jurisprudência já teve múltiplos significados, ou seja, desde o estudo dos princípios das leis da natureza, passando pelo estudo das leis das nações (POSNER, 2003), tudo já foi considerado jurisprudência. Há de se considerar também que já se entendeu por jurisprudência o exame dos elementos de um sistema jurídico (LANDES; POSNES, 1976, p. 250-251).



Hodiernamente o sentido da expressão “jurisprudência” tem íntima ligação com o conjunto harmônico de decisões coletivas oriundas de tribunais, já que monocraticamente a jurisprudência não se forma mesmo ante a harmonia mencionada. Nesse sentido, a jurisprudência dominante levará em consideração, sobretudo, o aspecto quantitativo, o que conduz a relevar o exame do conjunto e a longevidade do entendimento.

No que diz respeito ao precedente, diversamente, não estamos falando de conjunto, mas apenas de uma decisão. No caso do precedente, o conjunto de que se fala é de fatos materiais aos quais se atribuiu uma consequência jurídica. Desse momento em diante, haverá uma regra que abarcará todos os casos subsequentes semelhantes que surgirem (MacCORMIK, 1987, p. 155).

É de se supor que o que torna uma decisão um precedente é a sua vocação natural para orientar outras decisões em casos concretos que se apresentarão no futuro, dada a sua adaptabilidade como modelo, em termos gerais, a diversos casos futuros. É partir, então, de um caso particular para formulação de uma regra geral aplicável.

Destaca-se que essa regra formada a partir do precedente não se quedará restrita apenas ao deslinde contencioso das questões⁵. Muito distante disso, servirá como meio harmonizador de contendas inclusive nas Cortes de Contas, em que será amplamente aplicável nos Termos de Ajuste de Gestão.

2.6. Estabilidade das decisões sob a óptica dos precedentes

⁵ O Termo de Ajustamento de Gestão apresenta-se como um meio célere de contenção de desvios administrativos em que o gestor transaciona, abrindo mão da sua discricionariedade administrativa, e o órgão de controle deixa de sancionar em face da correção voluntária. Essa saída prestigia a celeridade e propicia o controle *a priori*, muito mais efetivo.



É possível perceber uma propriedade dicotômica nos precedentes, dado que podem ter viés persuasivo e cogente porque vinculam. Os que apenas persuadem, por óbvio, não vinculam, mas há de ser considerada a sua importância nas razões que servirão como fundamento e promoverão o desencargo de fundamentação em casos similares nas características essenciais. Pode-se afirmar que as decisões que defluem de instâncias inferiores sempre detêm essa força persuasiva nos estamentos superiores da jurisdição, embora não tenham, evidentemente, o condão vinculante.

Em que pese tal consideração, entende-se que não existem razões aparentes para que em um mesmo juízo, ou mesmo um colegiado, possa decidir de modo diverso dois casos similares em suas características nucleares. Nesse caso, o precedente deve ser vinculante, sob pena de afronta ao princípio que prega a universalidade como instrumento basilar de justiça.

Em outros termos, compreende-se que é possível asseverar que a Corte ou o juízo sempre estará vinculado aos seus próprios juízos, salvo se apresentar razão que distinga ou supere o entendimento em face da evolução devidamente fundamentada da alteração do posicionamento, inclusive com clara referência ao entendimento superado. Trata-se, nesse último caso, de lealdade processual que também se aplica ao julgador, seja no âmbito judicial ou administrativo.

É mister dos que decidem e direito fundamental dos jurisdicionados a exigência de justiça, previsibilidade, consistência e longevidade decisória, o que somente se dará ante a coerente conexão com o passado de casos semelhantes nos quais o precedente fora aplicado.

Ainda em relação às características dos precedentes, é importante rechaçar as críticas infundadas que destinam aos precedentes a pecha de meio “fossilizador” de entendimentos, de “engessamento” impróprio do juízo de valor dos magistrados de qualquer espécie. Cumpre asseverar que não se trata, em absoluto, disso. Como é cediço, a sociedade, na atualidade, transforma-se com uma velocidade superlativamente alta, o que por via de consequência impõe



transformações de entendimentos. Para tornar concreto o argumento, basta considerar o conceito de família e suas alterações desde 1988, partindo da união entre homem e mulher, passando pela união estável e chegando, hodiernamente, às famílias homoafetivas.

As decisões, sob pena de uma esquizofrenia judicial, na qual somente dialogará consigo, deve de igual modo transformar-se. No entanto, isso não pode significar instabilidade. Nos Estados Unidos (MOORE; OGLEBAY, 1943, p. 40), v.g., em face da origem do modelo de respeito aos precedentes, há essa compreensão, já que não se exige que as cortes permaneçam com o mesmo entendimento, contudo há de forma muito clara o dever de uniformidade de tratamento aos litigantes, assim como da promoção da estabilidade e da segurança jurídica, ou seja, a mudança de entendimento não será repentina e reconhecerá claramente o equívoco no precedente até então vigente ou uma alteração de entendimento em face de uma clara e consistente mudança social, como no exemplo dado.

2.7. Evolução dos precedentes e o dever da coerência no desenvolvimento jurídico

Tecidas essas considerações, é tempo de adentrar nos casos em que as alterações nos precedentes são possíveis segundo a praxe norte-americana. As justificativas, como se verá, para o *overruling*, partirão sempre da premissa de que, se o caso paradigmático fosse julgado sob o pálio das condições atuais, o entendimento também seria o inovador. Em outros termos, não haverá, com a quebra do antigo precedente, um rompimento com o dever moral de coerência, mas será resultado do desenvolvimento jurídico em face da constatação de que a regra anterior, nos dias atuais, mostra-se imprestável, o que poderá se dar devido a um erro de julgamento que se revelou ou dos valores dos quais a



sociedade passou a se servir e que, ao tempo da decisão, sequer se poderia supor dado o elevado grau de imprevisibilidade.

Há de se relevar, outrossim, que nos casos em que a alteração de entendimento se mostra por demais acentuada, que se adote um caminho prospectivo, ou seja, para casos que venham a ocorrer no futuro em data fixada. A racionalidade na aplicação do direito não recomenda saída que rompa de maneira abrupta com o dever de uniformidade, coerência, imparcialidade e universalidade, de modo que se exige ponderação ante o dever de estabilidade que se impõe no ambiente jurídico.

No que diz respeito à decisão que servirá como paradigma, cabe um exame sobre o que dela se aproveitará como precedente, porque é possível que, entre tantas questões decididas, algumas, em que pese na mesma sentença, não serão tidas como parte do precedente. Em sendo assim, mister ingressar no exame da *ratio decidendi* e *obiter dicta*, tarefa que não é simples mesmo nos países que utilizam o *common law*.

Nessa esteira conceitual, é relevante perceber que uma mesma decisão poderá estar apoiada em várias razões sem as quais a decisão não seria como foi. Todas essas razões para decidir são, em apertada síntese, *ratio decidendi*. É de se concluir, por suposto, que no caso da *obiter dicta* ocorrerá o mesmo.

Tal entendimento é curial para os que decidem, pois uma decisão que antes, contida no dispositivo, tinha efeitos mais facilmente preordenados e controláveis, agora, segundo a nova sistemática processual, possuirá a transcendência do conteúdo da *ratio decidendi* com elevado potencial multiplicador, irradiante, atingindo de modo muito mais abrangente outros indivíduos exteriores à demanda paradigma. Isso posto, inevitável não perceber o dever de cautela que emerge na extração e fixação dos pilares das decisões.

2.8. Hipótese de incidência do precedente



O julgador, ao examinar um precedente aduzido pelas partes ou fruto de sua própria observação, discernirá se ele se aplica ante a semelhança dos fatos que cercam o caso – *distinguishing* – ou se irá considerá-lo com grau de distinção suficiente para rechaçá-lo. No entanto não se trata de abandono do entendimento anteriormente firmado, como se dá no *overruling*, trata-se tão somente da não-aplicação em face da inadequação à hipótese de incidência preordenada no paradigma.

É certo que o modelo parametrizado no respeito aos precedentes já há muito se desenvolve no *Common law*, sendo deveras comum em países anglo-saxônicos. Trata-se, portanto, de uma tradição jurídica que desde o século XIX tem evoluído até os dias de hoje.

No entanto o modelo romano-germânico, como é caso brasileiro, em que a norma escrita é o parâmetro geral de conduta social e julgamento, somente de modo extraordinário uma decisão vinculará outros órgãos jurisdicionais, já que o eixo central do ordenamento jurídico encontra-se apoiado na própria lei.

É de se compreender, outrossim, que no *common law* as lacunas legais são naturais, o que não só explica, mas também justifica o uso das decisões judiciais como meio colmatador desses espaços vagos deixados propositalmente pelo legislador.

No Brasil, copioso em normas, a utilização dos precedentes não deve ter as mesmas razões do modelo originário. Ao que parece, a razão mais evidente é barrar as massivas demandas que por meio dos inúmeros recursos emergem como verdadeiras cordilheiras a serem escaladas pelas Cortes Superiores.

Também pudera, nos últimos tempos, tem-se contemplado questões absolutamente singelas sendo discutidas pela mais alta Corte do País. Tudo como resultado da torrente de princípios constitucionais que desaguou no ordenamento jurídico brasileiro como resultado do neoconstitucionalismo, atraindo a competência em uma multiplicidade insuportável de matérias.



2.9. Precedente como fonte do direito nos processos dos Tribunais de Contas

No que tange à importância e à natureza jurídica dos precedentes, Alexy (2001, p. 258) afirma que a discussão atual deixou de ser sobre sua importância, isso não há mais quem questione. O tema que remanesce ainda em debate refere-se à condição de fonte ou não do direito.

Concretamente, a mencionada discussão ganhou espaço na medida cautelar no RE 376.852, que trata diretamente sobre a Lei n. 10.259/2001 e a insurgência contra acórdãos dos juizados especiais federais.

Ainda assim, cumpre observar que, se no âmbito judicial não tem havido universalização, com muito mais razão o sistema de precedentes será útil ao controle externo brasileiro. É que no modelo brasileiro de controle externo as revisões das decisões encerram-se na própria Corte prolatora, de modo que o filtro nivelador que atua no judiciário é inexistente na seara desses Tribunais Administrativos.

Tal constatação se agiganta na quadra administrativa em consequência do modelo processual adotado nas Corte de Contas, onde não há revisão exterior de análise. Isso porque os recursos interpostos são julgados no âmbito do próprio Tribunal prolator da decisão atacada, o que não ocorre no âmbito do judiciário, onde a jurisdição é depurada e uniformizada na medida em que as matérias são devolvidas para o exame das Cortes superiores.

Não é despidendo asseverar que essa garantia uniformizadora dos recursos representa nada mais nada menos do que a garantia de igualdade perante a lei, sobretudo ao considerarmos a aplicação de leis nacionais e de princípios com vigência em todo o território brasileiro. É dever dos que julgam garantir a decisão mais equânime para cada caso, ainda que com eventuais incongruências passageiras, já que as distorções não tendem a perdurar ante a



função uniformizadora dos precedentes e da análise dos recursos de maneira concentrada e universalizante, portanto.

Alexy (2001, p. 258), ao discorrer sobre a dogmática jurídica, afirma que é critério negativo da aferição de um dogma jurídico a verificação da sua compatibilidade com a norma, ou seja, se incompatível com a norma não será um dogma jurídico. Revela-se de pronto que o almejado com isso é, antes de tudo, uma uniformidade interpretativa, já que a lei é vocacional para interpretações lineares.

Theodor Viehweg (2008) também se reporta à uniformidade conceitual por meio do que chamou *Catálogo de Topois*, ou lugar comum. Trata-se de um entendimento geral, compartilhado por todos, sobre determinados conceitos. Exemplifica-se. No ambiente dos Tribunais de Contas, todos devem ter o mesmo conceito sobre o que representa, v.g., receita corrente líquida, expressão relevantíssima cunhada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consoante se pode verificar, a partir da sedimentação dos conceitos, o efeito benéfico imediato é o desencargo de fundamentação do que já se encontra claro no precedente, cabendo tão somente ao julgador demonstrar a adequação em um exercício simplificado de subsunção. Para além desses casos, quando o julgador discordar do entendimento firmado, também não haverá, como já delineado nesse ensaio, embaraço ao que inova na compreensão das coisas, bastando para isso que, ao argumentar, faça-se acompanhar de boas razões para o distanciamento do que era tido como consolidado ou seguro juridicamente.

Na mesma medida em que os conceitos sedimentados são relevantes, outro aspecto fundamental é a escolha do precedente mais adequado à questão a ser dirimida. É necessário que o julgador seja leal dentro do processo e exponha os posicionamentos jurisprudenciais diversos do que pretende adotar e, em segundo lugar, identifique o precedente mais adequado pelas características essenciais para o caso que está julgando.



Conferindo concretude ao argumento, cabe utilizar a lei de responsabilidade fiscal e o conceito de receita corrente líquida. Explico, no âmbito do controle externo, existem divergências de entendimento sobre a caracterização do imposto de renda retido como receita. Em âmbito nacional, ou seja, entre as 34 Cortes de Contas, em que pese o correto entendimento amplamente majoritário sobre o tema, e até certo ponto óbvio, há posicionamentos diametralmente opostos.

Em termos diretos, se já dispuséssemos de precedentes consolidados e publicados nacionalmente no exame de matérias como a exemplificada, ou seja, como bem define Alexy (2001), um discurso institucionalizado, haveria ao menos uma exposição de grande visibilidade e concentrada, o que acabaria por conferir identidade de posicionamentos ou divergências amplamente discutidas, sobretudo em questões como essa, que possuem forte influência nos limites de gastos com pessoal.

Mais ainda, se for possível ora um entendimento jurisprudencial do que é Receita Corrente Líquida, ora outro entendimento, ter-se-ão em condições similares contas aprovadas e rejeitadas dentro do mesmo sistema de controle externo e com constrangedora aplicação da mesma lei nacional. Em sendo assim, a tarefa na escolha dos precedentes é, como ensina Alexy, a de segregar os elementos essenciais (condições fáticas relevantes) dos acidentais na escolha dos paradigmas adequados e, em seguida, torná-los universais jurisprudencialmente.

2.10. Aplicação do nCPC no silêncio regimental

Cumprе observar, na esteira do que se deduz, que o nCPC delineia um conjunto de indicações procedimentais que deixam claro o novo momento processual que se instala no País. Como ponto mais marcante, pode-se referenciar que a jurisprudência do STF e dos tribunais superiores passam a nortear de modo cogente as decisões de “todos os tribunais e juízos singulares



do país”, tudo em reverência aos princípios constitucionais já comentados da legalidade e da isonomia.

Mais ainda, continua o texto legal, estabelecendo de vez o papel orientador e hierarquizado de decisões, em que enunciados correspondentes à súmula de jurisprudência dominante devem ser editados e seguidos pelos órgãos fracionários segundo as orientações derivadas do respectivo plenário, vinculando, dessa forma, os entendimentos à jurisprudência pacificada.

Da leitura sistemática do novo Código, a lição que se extrai é de aplicação pelas Cortes de Contas, onde faltar regulamentação regimental no processo administrativo, da norma processual civil que deverá incidir colmatando a lacuna e, onde existir regulamentação, a aplicação do nCPC será orientadora da interpretação.

Ainda na seara da aplicação às Cortes de Contas das normas processuais cogentes de respeito aos precedentes, cabe referenciar o afastamento da Sra. Presidente do Brasil em processo amplamente noticiado na mídia local e internacional.

Aos mais atentos aos desdobramentos dos fatos ficou claro que o núcleo da defesa produzida diante do legislativo atacou o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas da União. Particularidades de lado, o argumento desenvolveu-se no sentido de que um entendimento há muito esposado pela corte foi modificado de maneira surpreendente, causando perplexidade aos que exerciam a gestão confiantes, ao que aduzem, nos posicionamentos até então sedimentados.

É exatamente nessa toada que o parágrafo primeiro do art. 882 impõe que alterações de entendimentos, desconectados logicamente, portanto, do passado de decisões devem ser fundamentados com mais vigor devido à necessidade de estabilidade nas relações jurídicas, com previsão, inclusive, consoante o inciso V, de modulação de entendimentos em face de alteração jurisprudencial com origem nas Cortes Superiores.



Alexy, em sua obra “Teoria da Argumentação Jurídica” (2001), faz referência ao dever de concreção. Trata-se do dever de ampliar o debate, de trazer para a discussão o maior número de opiniões, ou seja, de oferecer luz para o exame das questões. Nesse aspecto também foi cuidadoso o nCPC na medida em que determina, no parágrafo segundo, que os regimentos internos prevejam, ante a necessidade de revisão de posicionamentos jurisprudenciais, espécie de procedimento autônomo em que sejam franquiadas audiências públicas e ampla participação de especialistas, órgãos ou entidades que possam trazer conhecimento, ciência para o deslinde das matérias. Ora, nada mais adequado às Cortes de Contas, naturalmente plurais nas matérias de que trata, consoante se pode observar na inteligência do art. 70 da Constituição Federal.

2.11. Artigos 926 a 928 do nCPC e a adoção procedimental pelos Tribunais de Contas

O dispositivo inaugurado pelos arts. 926 a 928 do novo Código de Processo Civil veio para substituir o mal aplicado e extinto “*incidente de uniformização de jurisprudência*”, disposto no vetusto código processual civil, nos arts. 476 a 479.

Autores como Daniel A. Assumpção Neves (2016), Fredie Didier Jr. e Ravi Peixoto (2017) consideram que os artigos mais recentes não guardam correspondência alguma com aqueles outros, dispostos no códex de 1973. Entendimento contrário, contudo, é o de Cassio Scarpinella Bueno (2016), que vislumbra correlação entre o art. 926 do nCPC e os comandos já fora de vigência. Apesar da falta de unanimidade quanto à matéria, Theodoro Júnior e outros (2015, p. 2015) reforçam que:

É de se louvar o texto do art. 926, §2º, do Novo CPC, ao determinar que ‘ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação’. [...] É por



estas razões que o Novo CPC fornece fundamentos normativos para o sistema de precedentes brasileiro, é dizer, os já mencionados princípios da comparticipação, coerência, integridade, estabilidade e da busca do resgate da efetiva colegialidade na sua formação, para, com esta medida, evitar o retrabalho dos tribunais que analisam (com recorrência) mal e de modo superficial os casos, induzindo que tenham que desencadear reanálises mediante a utilização de argumentos negligenciados na primeira análise, pelo equívoco da motivação formal [...].

Firme na certeza de que é cogente a observância desse comando legal pelas Cortes de Contas nacionais, sejam elas atuantes na esfera municipal, estadual ou mesmo federal, visto que o art. 15 do Novo CPC traz, explicitamente, a aplicação supletiva e subsidiária de suas normas sempre que houver silêncio no regramento processual administrativo, a expectativa gerada é de universalização de entendimentos.

Contudo a tarefa de compor homogeneidade ainda enfrentará resistências que usarão como argumento a autonomia dos entes federados e os limites à sua jurisdição administrativa nas três esferas. Entretanto, não podemos olvidar dos chamados Princípios Sensíveis, entre os quais está delineado no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal o dever de prestação de contas da administração pública.

É relevante ter em mente que tais princípios⁶, formadores como são da identidade jurídica da Federação, na medida em que exigem universalidade, contêm como poder explícito até mesmo a possibilidade de intervenção Federal. Assim, é de se concluir que o dever de prestação de contas, bem como o de tomar contas seguindo um padrão uniforme, equânime, pode representar um meio

⁶ BRASIL. Constituição Federal. Art. 34, inc. VII, alínea “d”.



mitigador de disfunções que usem a autonomia dos entes federados com propósitos não “republicanos”.

3. Conclusão

Concluindo o percurso do círculo argumentativo, voltando aos precedentes e ao discurso institucionalizado, ambiente fértil para concentração e observação das assimetrias decisórias e para condensação dos entendimentos sustentados por fundamentos consistentes e amplamente debatidos nos termos da lei, da jurisprudência e da dogmática jurídica, é de se supor o encurtamento do caminho que leva as soluções mais tendentes à universalidade.

Com efeito, até mesmo para corrigir determinadas imprecisões ou lacunas legais, esse ambiente concentrado é mais eficiente na medida em que a ausência de facticidade legal é demonstrada com mais ênfase, com mais notoriedade, transparência, evitando-se soluções “inventadas” pelos gestores e em alguns casos toleradas pelo Controle em cada localidade.

Forçoso considerar que a ausência de uma difusão supra estadual e institucionalizada das análises nas diversas Cortes de contas, associada à inexistência de uma codificação administrativa material e processual, contribui com vigor para a aplicação assimétrica das normas nacionais. É preciso determinar unicidade na pluralidade das peculiaridades das gestões regionais, e tal providência tem como nascente o controle externo de cada unidade federada, até mesmo para manutenção da identidade jurídica da federação, consoante estabelecem os princípios sensíveis.

Outro aspecto a ser considerado é o pedagógico, pois “o discurso prático se desenvolve com a finalidade de resolver questões práticas realmente existentes” (ALEXY, 2005). Isso porque os gestores necessitam de orientação



jurisprudencial isonômica, clara, longa e exequível do ponto de vista da realidade da gestão, sobretudo nos pequenos municípios, em que há escassez de mão de obra qualificada em razão das limitações orçamentárias, aspectos abordados na teoria da argumentação jurídica de modo exauriente.

Cabe, portanto, buscar no âmbito das Cortes de Contas a implementação de deveres institucionais urgentes que efetivarão no País um sistema simétrico de aplicação de normas, baseado na universalização das decisões, como determina o nCPC, e que pode ser instrumentalizado pela teoria da argumentação jurídica. A preocupação de aplicação do nCPC também pelas Cortes de Contas não deriva apenas de um natural isomorfismo entre a jurisdição administrativa de contas e as instâncias do Poder Judiciário, mas efetivamente da compreensão de que o nCPC estabelece um seguro parâmetro de uniformização para utilização de precedentes, hábeis a atender o necessário reclamo de equidade na resposta estatal.

Por definição, é razoável afirmar que as instituições serão justas na medida em que não fazem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição de seus direitos fundamentais e quando as leis proporcionam um equilíbrio apropriado entre as reivindicações das vantagens sociais (RAWLS, 2008). Nesses moldes, em sendo perfeitamente factível, porquanto legal, a utilização da norma processual civil no âmbito dos processos administrativos fluente nas Cortes de Contas, tem-se que é aconselhável a adoção, também, de um sistema de observância de precedentes, de modo a nortear de forma cogente as decisões dos tribunais de contas pátrios, unificando entendimentos e concretizando os princípios constitucionais.



4. Referências

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo eletrônico de decisões**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo343.htm>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. **Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015**. Código Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 1 fev. 2017.

_____. **Lei n. 10.259 de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Mandado de Segurança n. 23.550-DF**. Tribunal Pleno: Relator Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.092 ADIn 375**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86258>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 25.880. **Diário de Justiça**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308397830&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU n. 1989/2015**. Disponível em:



<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343833303234&sort=relevancia&ordem=desc&bases=acordao-completo;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2006/2006**. Ata n. 44, de 1º de novembro de 2006. Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2049576.PDF>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **AC-TCU 2545/2011**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31323034343332&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=acordao-completo;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU n. 246 de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D2F671648A7>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil** – Anotado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIRIER Jr. Fredie; PEIXOTO, Ravi. **Novo Código de Processo Civil (2017)** – Anotado com dispositivos normativos e enunciados (comparativo com CPC/73). 3. ed. rev. ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. 7. ed. Trad. João Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1996.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Sibeneichler. V.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LANDES, William M.; POSNES, RICHARD A. *Legal precedente: a theoretical and empirical analysis*. **The Journal of Law and Economics**. v. 19, 1976.

MacCORMIK, Neil. *Why cases have rationes and wat these are*. In: GOLDSTEIN, Lausence (org.). **Precedent in law**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: RT, 2010.



MILESK, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOORE, James W.; OGLEBAY, Robert S. *The Supreme Court, stare Decisis and the Law of Case*. **Texas Law Review**. V. 21, 1943.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo CPC** – Código de Processo Civil Lei 13.105/2015. 3. ed. São Paulo: Método, 2016.

PERELMAN, Chaim. **Nova retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation**. Indiana: University of Notre Dame Press, 1971.

POSNER, Richard A. **The problems of jurisprudence**. Cambridge, Mass.: Harvarde University Press, 2003.

RAWS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

THEODORO Jr. Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC** – Fundamentos e sistematização. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**: Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. 5. ed. rev. e ampl. Trad. Profa. Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: SAFE, 2008

