X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JANAÍNA RIGO SANTIN

RUBENS BEÇAK

ANDRÉS BOIX-PALOP

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte desta publicação denominada "capítulo de livro" poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba
Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais
Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020
Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Rubens Beçak; Andrés Boix-Palop – Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-014-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

CONPEDI Sociedade Científica do Direito
Vniversitat de València
Facultat de Dret
tirant lo blanch

X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

As novas interfaces nas relações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado neste limiar do século XXI exigem um novo olhar sobre o direito administrativo e sobre a gestão pública, capaz de dar conta de toda a complexidade dessas novas relações de proximidade e parceria entre o público e o privado.

Por certo o Estado-Nação, da maneira como foi concebido na modernidade, como o centro único do poder político e regulador da vida econômica e social, atualmente vê sua capacidade de implementar políticas públicas garantidoras dos direitos sociais diminuída, gerando um enfraquecimento do constitucionalismo social decorrente do pós-guerra.

Dessa forma, com vistas a otimizar a gestão pública e superar a crise dos direitos sociais, é preciso desenvolver-se uma nova ordem regulatória dialética, capaz de abrir espaço para a atuação da sociedade civil (terceiro Setor) e do mercado (segundo Setor) em tarefas que antes eram monopólio estatal (primeiro Setor).

Nesse sentido, o X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito) em VALÊNCIA – ESPANHA, teve como tema: CRISE DO ESTADO SOCIAL. Realizou-se nos dias 04/09/2019 a 06/09/2019, na Universidad de Valencia, na Espanha, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra, pela valiosa contribuição científica de cada um. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil e, ousamos afirmar, em âmbito mundial, já que se consolida com sua décima edição, agora em Valência, na Espanha.

Coordenadores do Grupo de Trabalho:

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – (UPF) Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Rubens Beçak - (USP) Universidade de São Paulo

Professor Doutor Andrés Boix-Palop – Universitat de València - Estudi General

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

THE ADMINISTRATIVE DISCRETIONARY AND BINDING ADMINISTRATIVE PRECEDENTS BROUGHT BY LAW 13.655/18

Edimur Ferreira de Faria [1]
Pollyane Cunha Ferreira [2]

Resumo

O presente trabalho analisa os precedentes administrativos vinculantes no Brasil em face da Lei nº 13.655/2018, que dispõe sobre a obrigatoriedade de sua observância. Apesar de novidade, o entendimento majoritário dos autores é de que os precedentes administrativos vinculantes formam instrumentos hábeis a viabilizar a justiça e a eficiência. Surgem, todavia, questionamentos envolvendo a discricionariedade administrativa e a aplicação dos precedentes vinculantes, bem como acerca do âmbito de sua incidência. A pesquisa possibilitou concluir que os precedentes administrativos são fundamentais e indispensáveis para a solução de situações idênticas ou semelhantes. No presente artigo utilizou-se de pesquisa teórico-bibliográfica e análise normativa.

Palavras-chave: Precedentes administrativos vinculantes, Civil-law, Common-law, Discricionariedade, Procedimento administrativo

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the administrative precedents that are binding in Brazil in the face of Law 13.655/188, which establishes the obligation to observe them. Despite the novelty, the majority view of the authors is that binding administrative precedents are useful tools for justice and efficiency. However, questions arise regarding administrative discretion and the application of binding precedents, as well as the scope of their incidence. The research made it possible to conclude that administrative precedents are fundamental and indispensable for the solution of similar or similar situations. In the present article we used theoretical-bibliographic research and normative analysis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Binding administrative precedents, Civil-law, Common-law, Discretionary, Administrative procedure

---

[1] Doutor e mestre pela Universidade UFMG. Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Ex-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. edimurfaria@hotmail.com.

[2] Advogada. Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduada lato sensu em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. pollyanecf@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Direito reflete a cultura e os valores de um povo em determinado momento histórico, mudando na medida em que a sociedade muda, moldando-se a seus novos preceitos, inovando e evoluindo. Decorre daí sua natureza dinâmica.

O Direito, assim, tem se manifestado predominantemente em dois sistemas: o romano-germânico ou *civil law* e o anglo-saxão ou *common law*. Atualmente, fala-se que nenhum dos sistemas é puro em si, havendo a inserção de características de um ou outro sistema no universo Jurídico dos países que os adotam.

O sistema brasileiro, é considerado pela doutrina como afiliado ao *civil law*. Tal assertiva encontra guarida no art. 5º, inciso II da Constituição da República de 1988, que estampa um sistema positivista ao prescrever que: *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"* (BRASIL, 1988). Esse preceito norteia a Administração Publica que se encontra estritamente vinculada ao Principio da Legalidade.

Nesse deslinde, a Administração Pública tem, na atualidade, o desafio de prestar serviços eficientes e transparentes de forma célere e isonômica e permeada de segurança jurídica tal que impeça a promoção de atos diversos em situações semelhantes num país de proporções geográfica gigantescas e que abriga pluralidade cultural ímpar.

Sabe-se, todavia, que não é a realidade brasileira. A máquina pública ainda é altamente burocrática e complexa, permeada de interesses nem sempre republicanos, às vezes escusos, escondidos atrás da discricionariedade administrativa, cujos atos administrativos decorrentes, ainda são insindicável pelo Judiciário quanto ao mérito (conveniência ou oportunidade), segundo o entendimento da doutrina e da jurisprudência majoritária. A discricionariedade administrativa decorre do fato de a legislação, mesmo extensa, como é no Brasil, não conseguir prever todas as hipóteses passiveis de ocorrer no mundo dos fatos. Essa aparente lacuna dá aso para que o agente público, muitas vezes, pratique atos ou faça escolhas em benefício próprio ou de grupos ou amigos, resultando em corrupção ativa e passiva.

É neste sentido que fora promulgada a Lei nº 13.655, 25 de abril de 2018 que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro) que passou a denominar-se "Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro". Essa Lei trouxe, entre outras, a previsão dos Precedentes Administrativos Vinculantes. Com ideia e origem similar àquela introduzida pelo Código de Processo Civil e que se inspirou no *common law* para promover decisões similares em casos similares, busca-se alcançar a segurança jurídica, equidade e eficiência.

Daí a implementação, no Direito Brasileiro, de institutos jurídicos hábeis a evitar que o Poder Judiciário e a Administração Publica adotem decisões diversas em assuntos similares. Entre os institutos ressaltam-se os precedentes judiciais[1] e os precedentes administrativos que têm o objetivo de atender a um clamor social por celeridade nos processos judiciais e administrativos e também evitar a coexistência de decisões diversas para casos idênticos e semelhantes. Trata-se de um instituto tipicamente do *common law*, mais aplicado no Direito Processual e que agora, com o advento da Lei nº 13.655/2018, fora inserido no âmbito dos processos Administrativo através dos precedentes administrativos vinculantes que visam uniformizar entendimentos no âmbito da Administração Pública, balizar o acesso do cidadão a decisões equânimes e que prestigiem a isonomia com o fim específico de tornar unas as decisões em matérias similares.

O presente trabalho tem por objetivo analisar em conformidade com a Lei nº 13.655/2018, os precedentes administrativos vinculantes nos órgãos e entidades da Administração Pública como forma de evitar o excesso de discricionariedade que, num Estado sufocado por escândalos de corrupção e excesso de burocracia, tem maculado a prestação dos serviços públicos em prejuízo da sociedade e do cotidiano da Administração Pública.

A matéria, apesar de constar em legislação tão recente, já era implementada em alguns órgãos e entidades da Administração Pública mesmo quando não era obrigatória sua instituição. Além disso, o assunto já foi objeto de discussão por uma diversidade de autores que defendem, em sua maioria, a adoção dos precedentes administrativos vinculantes como alternativa viabilizadora da segurança jurídica e da promoção da justiça.

A promulgação da referida lei, no entanto, importa em uma séria de questionamentos que envolvem desde a delimitação das situações de sua incidência bem como o papel da discricionariedade diante da vinculação dos precedentes administrativos.

Acreditamos que, se bem utilizados, os precedentes administrativos vinculantes não importarão em cerceamento da liberdade conferida ao Administrador mas tão somente em segurança jurídica para o administrado. Portanto, é essencial o debate acerca dos precedentes administrativos vinculantes não apenas para compreender seu escopo mas também para viabilizar sua aplicação adequada em conformidade com princípios e preceitos constitucionais.

---

[11] Conforme conceito do professor Elpídio Donizetti, integrante da comissão nomeada para elaboração do novo CPC, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, a grosso modo como sendo: *"norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações."* Ensina ele, ainda, que o os precedentes não se confundem com a jurisprudência: *"O termo jurisprudência é utilizado para definir as decisões reiteradas dos tribunais, que podem se fundamentar, ou não, em precedentes judiciais. A jurisprudência é formada em razão da aplicação reiterada de um precedente."*(DONIZETTI, 2015, p.13)

O presente trabalho busca, através de pesquisa bibliográfica e análise normativa, fornecer conclusões e levantar o debate acerca da constitucionalidade dos precedentes administrativos vinculantes e sua aplicabilidade pela Administração Pública.

2 DOS PRECEDENTES JUDICIAIS AOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES

Um dos maiores desafios no Brasil no que atine ao Direito é promover a celeridade das decisões, segurança jurídica, uniformização de entendimentos jurisdicionais e diminuição da complexidade, sem, contudo, incorrer em violação de princípios e garantias de ordem constitucional, notadamente num Estado que se funda na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e que abarca o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXV), princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), princípio da isonomia (art. 5º, *caput*) e princípio da garantia ao contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV) todos dispositivos são da Constituição da República de 1988.

O Sistema Jurídico Brasileiro, filiado à escola do *civil law,* pretende solucionar as controvérsias apresentadas ao Judiciário através da aplicação das leis. O sistema privilegia, assim, a separação das funções primordiais do Estado, legislativa, executiva e judiciária.

A Escola da civil *low* contempla o entendimento de que as decisões do Judiciário em conformidade com o ordenamento jurídico são, a *priori,* hábeis para solucionar as mais variadas demandas, proporcionando segurança jurídica e isonomia. .

Em sentido divergente do *civil law*, tem-se a *common law* que pretende a abstração das hipóteses possíveis nos casos concretos, e se vale do instituto dos precedentes ou *caselaw's* como principais fontes do Direito. Nesse sentido, assevera William Burnham (1995):

> In a common-law system, caselaw – court decisions of individual cases – is a source of law. Thus, court decisions not only resolve past controversies. A case decision is considered to be a "precedent" that has a prescriptive legal effect and contains a rule of law as valid as enacted law. This effect comes from the principle of stare decisis – the idea that future cases should be decided the same way as past cases. Caselaw is sometimes referred to as "unwritten" law, because the rule established by the court decision is only implicit in the decision[2]. (BURNHAM, 1995, p. 39).

[2] Tradução livre: *Em um sistema de common law, caselaw - decisões judiciais de casos individuais – são fontes de Direito. Assim, as decisões judiciais não apenas resolvem controvérsias passadas. Um caselaw é considerado como um "precedente" que tem um efeito legal prescritivo e contém uma regra de direito, tão válido quanto uma lei promulgada. Este efeito vem do princípio do stare decisis - a ideia de que os casos futuros devem ser decididos da mesma forma que casos passados. Caselaw é muitas vezes referido como uma lei "não escrita", porque a regra estabelecida pela decisão judicial está apenas implícita na decisão.*

É aí que a doutrina tem observado que nem o sistema do *common law* nem tampouco o sistema do *civil law*, nos moldes adotados nos diversos países da atualidade, se manifestam de forma pura. A inevitável ocorrência de lacunas tem resultado em sistemas mistos predominantemente pendentes a um ou outro sistema.

No Brasil, a despeito do desejo de se buscar legislar o quanto mais possível acerca das hipotéticas situações a que a sociedade possa enfrentar, as lacunas ainda existem. Isso se dá, por óbvio, em razão da impossibilidade de a lei abstrair todos os casos concretos e possíveis presentes de futuros.

A natureza jurídica do precedente judicial e que inspira o instituto do precedente administrativo vinculante, diverge do até aqui conhecido como súmula vinculante ou jurisprudência. Conforme entendimento de Elpídio Donizetti (2015, p. 6), integrante da comissão nomeada para elaboração do anteprojeto do Novo Código de Processo Civil de 2015, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, em geral, como *"norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações."* Nesse liame, a jurisprudência pode ou não ser consequência de um precedente judicial, mas com ele não se confunde.

O estudo do precedente judicial é relevante para a compreensão do precedente administrativo vinculante. Isso se dá porque a dinâmica aplicada ao precedente judicial poderá ser aplicada ao precedente administrativo, desde a identificação da parte da decisão que será considerada precedente vinculante até a necessidade de identificação de situações em que se afastará a incidência do precedente. Ocorre que ainda há divergência quanto ao entendimento de como se constrói o precedente judicial.

Várias teorias tentam tecer os contornos relativos à matéria e delimitar um escopo que objetive o precedente judicial e o fazem por meio da fundamentação contida no instituto. Daí nasceram os conceitos de *ratio decidendi* e *obter dictum* no *common law*.

O primeiro é a razão de decidir do precedente, ou seja, aquilo que o Judiciário entende como interpretação correta da lei e que não encontra correspondente no Direito brasileiro. O segundo, por seu turno, por ter seu conceito atrelado ao primeiro, encontra sua conceituação comprometida, sendo genericamente compreendido como sendo aquilo que, apesar de pronunciado Judiciário, constitui argumento de ordem extrajudicial.

No *common law* a diferenciação dos dois institutos é essencial na medida em que nele importa verificar a porção do julgado que tem efeito obrigatório ou vinculante, daquele que não

diz respeito à decisão ou não lhe é essencial. Nesse liame de ideias, questões desnecessárias ao alcance da decisão seriam *obter dictum*.

A identificação da *ratio decidendi* sempre foi matéria essencial no *common law* e o será no Direito brasileiro na medida que é por meio desse instrumento que se aplica o *distinguishing* ou se efetua o *overruling*.

Isso porque, uma vez identificada a essência do precedente e em tendo ele caráter vinculante, o administrador aplicará o *distinguishing* procedendo a verificação da compatibilidade entre o caso concreto e o precedente administrativo. Em havendo compatibilidade, será aplicado o precedente. Inexistindo compatibilidade, ocorrerá a superação do precedente naquele caso concreto adotando o *overruling*.

Assim, implementando no Direito Administrativo a ideia do precedente judicial e seguindo o mesmo raciocínio de que situações semelhantes devem ser tratadas de forma semelhante, a Lei nº 13.655/18 (Lei de Segurança para a Inovação Pública) e que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, prevê em seu art. 30 que:

> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
> Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (BRASIL, 2018)

Vê-se dessa forma, que o instituto do precedente, tão característico do Direito Processual, fora incorporado pelo legislador, ao Direito Administrativo buscando evitar que situações semelhantes ou idênticas tenham decisões completamente antagônicas, sentidos diversos, procedimentos que sabidamente, afastam a segurança jurídica, celeridade na prestação do serviço publico e impedem a diminuição da complexidade. A existência de decisões diferentes para situações idênticas é totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Saliente-se, que os precedentes administrativos não se confundem com os atos normativos editados pela Administração Pública. Isso porque, os precedentes administrativos se prestam a fornecer respostas institucionais a casos concretos, enquanto os atos normativos disciplinam situações futuras, genéricas e abstratas.

Tem-se assim que o artigo 30, supra transcrito, inovou na medida em que incorporou o conceito de *stare decisis* ao Direito Administrativo, figura inspirada no Direito Processual. Logo, o instituto, amplamente consolidado no *common law* e que já é rotina em alguns órgãos

e entidades da Administração Pública (como o Tribunal de Contas da União) veio contribuir para aumentar a segurança jurídica também na seara administrativa.

3 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito tem sido cada vez mais relevante e merecedor de especial atenção na sociedade contemporânea. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a função pública tem por objetivo o alcance do interesse público.

Assim, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, pratica tantos atos quanto bastem para o alcance do interesse público. Dessa forma, o exercício da função administrativa importa prática de atos que são orientados pela legislação vigente em respeito ao Principio da Legalidade e sempre guiados pela Constituição e, em alguns casos, exercidos de forma discricionária pelo Administrador quando autorizado pela lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar discricionariedade, ensina que a mesma se afigura como sendo margem de liberdade conferida ao administrador público, seja na existência de mais de uma opção decisória, seja na ausência de objetividade legal, a saber:

> Discricionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 2010, p. 973)

E continua o mesmo autor ensinado que a Administração Publica pratica atos vinculados e discricionários, sendo que os atos discricionários seriam aqueles em que *"a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma."* (2010, p. 430)

Tem-se, então que a função interpretativa da Administração Publica se destaca e, pode-se dizer, que a mesma sofre mutações no intuito de tornar o sistema o mais eficaz possível e permitir não apenas a supressão de lacunas, mas a pacificação e uniformização de entendimentos por meio dos chamados precedentes administrativos similares àqueles existentes no *common law*.

Conforme sobredito, ao administrador publico, que se encontra vinculado ao princípio da legalidade, também compete a interpretação da norma jurídica. Ora, uma vez destacada a tarefa de interpretar a norma e adequá-la ao caso concreto, daí resultará num preceito normativo, havendo situações em que a norma por si só é indeterminada.

Para Kelsen (1999, p.390-391), na interpretação da norma jurídica, o interprete, ao verificar a existência de uma "moldura", em que mais de uma interpretação se encaixa, todas elas devem ser consideradas legítimas e individualizadas frente aos casos concretos. E o autor continua apresentando o contraponto ao raciocínio delineado anteriormente:

> A jurisprudência tradicional crê, no entanto, ser lícito esperar da interpretação não só a determinação da moldura para o ato jurídico a pôr, mas ainda o preenchimento de uma outra e mais ampla função – e tem tendência para ver precisamente nesta outra função a sua principal tarefa. A interpretação deveria desenvolver um método que tornasse possível preencher ajustadamente a moldura prefixada. A teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer, em todas as hipóteses, apenas uma solução correta (ajustada), e que a "justeza" (correção) jurídico-positiva desta decisão é fundada na própria lei. Configuração processo desta interpretação como se se tratasse tão-somente de um ato intelectual de clarificação e de compreensão, como se o órgão aplicador do Direito apenas tivesse que pôr em ação o seu entendimento (razão), mas não a sua vontade, e como se, através de uma pura atividade de intelecção, pudesse realizar-se, entre as possibilidades que se apresentam, uma escolha que correspondesse ao Direito positivo, uma escolha correta (justa) no sentido do Direito positivo. (KELSEN, 1999, p. 391).

Hans Kelsen (1999), ao tratar da interpretação da norma, destacou a importância da atuação do judiciário na medida em que cabe a ele a adequação do caso concreto à norma jurídica:

> Quando o Direito é aplicado por um órgão jurídico, este necessita de fixar o sentido das normas que vai aplicar, tem de interpretar estas normas. A interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior. [...] E há igualmente uma interpretação de normas individuais, de sentenças judiciais, de ordens administrativas, de negócios jurídicos, etc., em suma, de todas as normas jurídicas, na medida em que hajam de ser aplicadas. [...] **Com efeito, a necessidade de uma interpretação resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixar várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor, mas deixarem antes esta decisão, a determinação da posição relativa dos interesses, a um ato de produção normativa que ainda vai ser posto à sentença judicial, por exemplo.** (KELSEN, 1999, p. 387-392, grifo nosso)

O mesmo acontece para a Administração Pública quando da aplicação da lei. Ocorre que princípio da legalidade norteia o exercício da atividade da Administração Publica. À ela compete a observância da lei, sob pena de se comprometer o ato praticado. Todavia, no exercício das suas funções, há espaço para a prática de atos no exercício do poder discricionário

conferido pela lei que o permite seja pela existência de mais de uma opção possivelmente aplicável ao caso concreto, seja pela existência de lacunas na norma jurídica editar o ato que melhor se adéque ao ordenamento jurídico e se conforme com a Constituição.

A propósito dos atos discricionários, assevera Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 285) que a oportunidade e a conveniência são fundamentais no ato discricionário sendo eles o núcleo do ato, denominado na doutrina de mérito. Quanto ao mérito o entendimento predominante ainda é no sentido de que o mesmo não seria passível de ser revisto pelo Judiciário sob pena de o Poder Judiciário adentrar na esfera de competência do Executivo. Entretanto, esse não é o entendimento daquele autor, manifestado em tese de doutoramento, defendia em fevereiro de 2001, nos seguintes termos:

> Ressalte-se que respeitados doutrinadores, como salientado, entendem que, entre as várias opções disponíveis ao agente público, somente uma delas compatibiliza-se com o ordenamento jurídico. Assim admitindo-se ser essa a melhor exegese, forçoso se torna entender que a rigor a discricionariedade está vinculada à melhor opção. Por esse motivo, também, se há de conceber a possibilidade de o Judiciário examinar o mérito do ato administrativo para verificar quanto ao acerto da escolha. (FARIA, 2016. P. 249).

A função dos precedentes, neste sentido (e considerando a via interpretativa delineada por Kelsen), ultrapassa a simples supressão de lacunas. Para Marinoni (2015, p. 2), há que se "*eliminar a falta de racionalidade e coerência instalada no sistema judicial, em que convivem decisões díspares – produzidas por um mesmo tribunal, colegiado ou julgador – para casos absolutamente iguais."* O mesmo ocorre no âmbito da Administração Pública.

A Lei nº 13.655/2018 evidenciou a tendência do Direito brasileiro no sentido de padronizar entendimentos e favorecer a diminuição da complexidade quando da aplicação de normas jurídicas pelo Poder Público.

Todavia, o desejo de garantir segurança jurídica, unicidade, celeridade e uniformização de entendimentos para além das leis deve ser cautelosamente analisado. Ora, a garantia aos cidadãos brasileiros de isonomia nas decisões administrativas através do estabelecimento de um mecanismo que viabilize um pensamento uníssono e uma interpretação o quanto mais unânime do Direito é sim uma alternativa que salta aos olhos. Mas nos socorre dizer que tal unicidade não pode se dar a qualquer preço e às custas do princípio da legalidade e da violação de direitos e garantias fundamentais, da não individualização de cada caso e da não apreciação atenta pelo Administrador, das demandas que se lhes apresentam. À sociedade não compete suportar o fardo da ineficiência Estatal. Casos diferentes demandam cuidados

diferentes, a despeito dos vários limitadores do exercício de uma gestão eficiente. Obviamente, casos similares, merecem decisões similares, sob pena de se violar o principio da isonomia.

Da complexidade da Administração Pública brasileira e da existência de diversos órgãos e entidades, a despeito de todos se submeterem ao mesmo ordenamento jurídico, com frequência ocorrem decisões completamente diferentes no que se refere a atuação da Administração Pública, seja em decorrência da pluralidade e do regionalismo existente no Brasil, seja em decorrência da existência da discricionariedade na aplicação da lei. É o que ocorre no que se refere a Lei de Licitações e Contratos. É cediço que a lei é uma e aplicável a todo território nacional. Ocorre que regulamentos da referida lei são elaborados em todos os Estados, Municípios, não sendo a interpretação uníssona, o que gera extrema insegurança jurídica aos envolvidos.

A novidade trazida pela Lei nº 13.655/2018 faz previsão de que na aplicação das normas jurídicas, as autoridades publicas devem atuar para garantir a segurança jurídica, inclusive por meio de regulamentos, sumulas administrativas e respostas a consultas, tendo elas efeito vinculante. Trata-se da implementação de verdadeiros precedentes da Administração Pública nos casos semelhantes, ou seja, a vinculação da Administração Pública a decisões ou atuações similares em cenários igualmente parecidos.

A aplicação de tal preceito normativo trás consigo diversas questões, incluindo a identificação da parcela da decisão que será vinculante aos casos similares, incumbindo à Administração o dever de motivar decisões diferentes de modo a justificar decisão diversa (*distinguishing*) ou a superação do precedente (*overruling*) limitando, de certa forma, a discricionariedade administrativa conferida pela própria norma em alguns casos.

4 DA FORÇA VINCULANTE DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Com o advento da força vinculante dos precedentes, o que se pretende é o afastamento das várias possibilidades contidas na "moldura" da norma jurídica através do estabelecimento de uma única solução lógica para casos concretos similares mediante simples exercício de intelecção.

Fazendo-se analogia dos precedentes administrativos vinculantes com os precedentes judiciais, tem-se que ao Administrador compete a estrita aplicação do precedente e, quando houver qualquer matéria fática que distinga o precedente do caso concreto, a autoridade deverá proceder à clara motivação de sua decisão. É o que ensina Donizetti:

> Havendo precedente sobre a questão posta em julgamento, [...], ao juiz não se dá a opção para escolher outro parâmetro de apreciação do Direito. Somente lhe será lícito recorrer à lei ou ao arcabouço principiológico para valorar os fatos na ausência de precedentes. Pode até utilizar de tais espécies normativas para construir a fundamentação do ato decisório, mas jamais poderá renegar o precedente que contemple julgamento de caso idêntico ou similar. Essa obrigatoriedade, essa força normativa cogencial encontra a sua racionalidade no fato de que cabe ao STJ interpretar a legislação infraconstitucional e ao STF dar a última palavra sobre as controvérsias constitucionais. Assim, por mais que o julgador tenha outra compreensão acerca da matéria sub judice, a contrariedade só terá o condão de protelar o processo por meio de sucessivos recursos e, consequentemente, de adiar a resolução da controvérsia. (DONIZETTI, 2015, p.19).

Vale destacar que os precedentes não possuem cunho apenas decisório, mas também interpretativo como é o caso da Administração Pública. Assim, seguindo a mesma estrutura do precedente judicial, o legislador fez, quanto ao precedente administrativo vinculante, o mesmo trabalho de suprimir a vontade do administrador quando da aplicação de determinada decisão. Isso porque, em havendo a existência de precedente acerca da referida matéria, obrigatoriamente o administrador publico deverá obedecer a seus preceitos. É a inteligência do § 1º do art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que, expressamente, confere caráter vinculante aos precedentes administrativos, a saber: *"Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão."* (BRASIL, 2018). Tudo isso obedece a uma necessidade de coerência em toda a sistemática da Administração Pública e que gera expectativa ao administrado conforme bem ensina Flávio Bernardes:

> A expectativa traz consigo a esperança, a crença, a fé, o aguardo de que aquilo que expectamos, ou os fatos que assistimos, se repetirão em razão de um principio de coerência, de coesão, de unidade, de normalidade. Antecipa-se o futuro no presente por meio de normas abstratas produzidas no passado. (BERNARDES, 2018, p. 748)

Assim, a definição e identificação do que será vinculante num precedente administrativo se torna essencial para plena eficácia do dispositivo legal. O que se objetiva é conferir decisões similares em casos similares e unificar entendimentos promovendo assim a diminuição da complexidade e aumentando a proteção da confiança, delineando os contornos dos precedentes administrativos vinculantes. Portanto, a definição do que vem a ser o precedente administrativo vinculante, seus limites, sua aplicabilidade e as situações em que não seriam aplicáveis em determinado caso concreto é essencial. Compreender melhor o instituto favorece sua aplicação e permite que seus objetivos intrínsecos e práticos sejam efetivamente alcançados.

Conforme já tratado brevemente no introito do presente trabalho, o maior desafio da Administração Pública é a prestação de serviço público eficaz, equânime, isonômico, com observância da legalidade e que abra espaço para gestão eficiente da coisa pública. Dentre os vários desafios da Administração Pública, temos o concernente a eficiência e a unificação de entendimentos. É por isso que compreender a origem do precedente administrativo vinculante e que nos remete ao precedente judicial é tão importante para sua plena eficácia e aplicação.

Portanto, compreender os institutos já tratados alhures tais quais a *ratio decidendi*, o *distinguishing* e o *overruling* é essencial. Compreender tais institutos se mostra fundamental para delimitar o alcance da discricionariedade do administrador quando do exercício de suas funções. Ora, somente compreendendo os contornos do precedente administrativo vinculante, sua parcela efetivamente vinculante é que o administrador poderá proceder ao *distinguishing*, ou seja, analisar a aplicabilidade ou afastar o precedente do caso concreto. Em havendo o afastamento do precedente, o administrador procederá ao *overruling,* apresentando os motivos de fato e de direito que justificam o afastamento do precedente vinculante àquele caso concreto. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a motivação do ato administrativo é requisito formalístico e obrigatório do ato, senão vejamos:

> A motivação integra a formalização do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição de motivos, a fundamentação na qual são enunciados a regra de Direito habilitante, os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, a enunciação da relação de pertinência logica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. (...) A proposito dos motivos e da motivação, é conveniente, ainda, lembrar a teoria dos motivos determinantes. De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de motivos de fato falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. (MELLO, 2010, p. 400-404)

Vê-se, então, que a motivação do ato administrativo ganha contornos ainda mais relevantes diante dos precedentes administrativos vinculantes. Tudo isso porque a validade do ato administrativo se encontra vinculada a veracidade e validade da motivação a que se propõe o administrador quando o pratica. Logo, a necessidade de motivação deverá ser sobremaneira respeitada pelo administrador público no exercício de suas funções quando da aplicação dos precedentes administrativos vinculantes sob pena, inclusive, de tornar inválido o ato praticado.

Tem-se assim, que o caráter vinculante dos precedentes administrativos é inquestionável, cabendo ao administrador público, diante de casos concretos, analisar a realidade fática para aplicar ou afastar o referido precedente sem perder de vista a objetividade legal a que se pretende com a referida alteração legal. Neste interim, a motivação do ato

administrativo ganha novos contornos e uma atenção ainda maior pois é por meio dela que será possível aproximar ou afastar um caso concreto do precedente a que se vincula.

4.1 Aplicação e eficácia dos precedentes administrativos vinculantes

É inquestionável que em um país de proporções territoriais colossais como o Brasil apresente decisões ou orientações díspares sobre mesma matéria no âmbito da Administração Pública. É justamente com o fito de evitar decisões diferentes nos casos de matérias semelhantes que os precedentes administrativos vinculantes surgem como solução no enfrentamento do problema.

Diante do até aqui narrado, vislumbra-se ao menos quatro situações que podem ter lugar com a implementação do precedente administrativo vinculante trazido pela Lei nº 13.655/2018, a saber: *(i)* precedentes formados no âmbito de um procedimento administrativo~~s~~; *(ii)* edição de sumulas que uniformizem interpretações reiteradas da Administração Pública (o que não é novidade, conforme art. 43 da Lei Complementar nº 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia Geral da União); *(iii)* prolação de parecer jurídico com efeito normativo (conforme prescreve o art. 40, § 1º da lei em foco); e *(iv)* a edição de regulamentos administrativos com objetivo de uniformizar entendimentos.

Quanto a aplicação dos precedentes administrativos no âmbito de procedimentos administrativos, sugere-se que deverá haver a edição de jurisprudência correlata que permita a análise, pelo cidadão e pelo administrador, da obediência aos preceitos que vinculam os atos praticados em seu âmbito.

No que se refere a edição de sumulas que uniformizem interpretações da Administração Pública, tem-se que conforme sobredito, não se trata de novidade na legislação brasileira. A Lei Complementar nº 73/1993 no art. 43 e seguintes dispõe sobre a obrigatoriedade de observância das súmulas da Advocacia-Geral da União. O referido texto legal já faz a previsão da edição de sumulas pela Advocacia Geral da União que se tornam fontes de direito e atendem ao previsto na Lei nº 13.655/ 2018.

A mesma lei, no art. 40, dispõe sobre a natureza vinculante dos pareceres da Advocacia Geral da União que, quando publicados juntamente com despacho presidencial vincula a Administração Pública Federal, obrigando o cumprimento a todos os órgãos e entidades daquela esfera de poder.

Por fim, vislumbra-se a hipótese de edição de regulamentos com o fito de trazer uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública.

Todas as situações indicadas acima são passiveis de aplicação dos precedentes administrativos vinculantes na medida em que atendem aos requisitos previstos na nova redação legal. Daí a necessidade da Administração Pública implementar medidas hábeis a permitir que se estabeleçam os precedentes de forma organizada e que os mesmos sejam suficientemente claros e acessíveis aos cidadãos e ao administrador público.

A aplicabilidade e eficácia dos procedimentos vinculantes dependem não apenas da edição de instrumentos que consolidem os entendimentos como precedentes administrativos vinculantes, mas também dependerá de ação determinante e eficaz do Poder Público para trazer efetividade a tais decisões. Além disso, ao cidadão competirá a fiscalização da devida aplicação dos precedentes administrativos vinculantes, o que somente será possível com a devida organização do Poder Público e do acesso do cidadão às informações que lhe são pertinentes.

Em vias primárias, quanto a eficácia dos precedentes administrativos vinculantes, duas hipóteses são possíveis como resposta, reveladas na presente pesquisa: *(i)* os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da motivação das decisões. Não seriam eles, portanto, norma em si mesmos, mas tão somente fonte de Direito apesar de seu efeito eventualmente normativo e vinculante, não ferindo o Princípio da Legalidade. E sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço público; e *(ii)* os precedentes seriam uma violação aos Princípios de Direito Administrativo bem como engessaria a Administração e impediria que se alcançasse uma gestão eficiente, não podendo ter eles força normativa e vinculante. Sua utilização deve ser maleável o suficiente para que o administrador possa interpretar a norma dentro do âmbito de sua discricionariedade e análise do caso concreto e confrontá-lo com o precedente de maneira a evitar injustiças. Os precedentes, ao contrário do que se pensa, trariam insegurança jurídica na medida em que a julgar pela dimensão do país e pela quantidade de órgãos e entidades da Administração, a possibilidade de existência de entendimentos diversos e que colidam entre si seria altíssima, dando muito poder ao Administrador e mitigando a força imperativa da lei. E, por fim, não seria possível o afastamento do caso concreto dos motivos que levaram ao seu termo por razões óbvias, ou seja, por deter nele sua origem/motivos e, em assim sendo, a ocorrência de mutações jurídicas em razão da inaplicabilidade de precedentes a casos aparentemente semelhantes passaria a ser uma constante. Logo, um instituto do *common law* não deveria ter força normativa, imperativa ou vinculante num Brasil pluralista e que zela por um Estado Democrático de Direito.

As duas hipóteses encontram grande respaldo lógico-jurídico. Todavia, a temática não fora devidamente explorada a despeito da entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018.

Todavia, entendemos que os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica, eficiência e proteção da confiança. E, sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos, evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço publico.

A força dos precedentes encontra fundamento tanto em razões morais como institucionais em sentido estrito. Tais como o princípio da universalização kantiano e normas positivas que reafirmam a força do precedente, que decorre da própria estrutura escalonada do sistema jurídico, e reflete, portanto, a ideia do mecanismo de uniformização de entendimentos na Administração Publica.

Dessa forma, verifica-se que, no Estado Democrático de Direito, o respeito ao precedente encontra sua justificação não apenas em argumentos práticos e filosóficos, mas também em argumentos institucionais, como, por exemplo, a tradição jurídica, a estrutura constitucional e doutrinas jurídico-teóricas dominantes.

Nesse sentido, a eficácia do instituto está diretamente vinculada à efetiva aplicação do texto da lei, bem como da adoção de medidas por parte do Poder Público no sentido de viabilizar instrumentos hábeis a garantir o acesso do cidadão ao entendimento predominante e ao precedente vinculante a que se relaciona a matéria tratada no caso concreto.

4. 2 Efeitos da violação dos precedentes administrativos vinculantes

Conforme já tratado no presente artigo, os precedentes administrativos possuem, após o advento da Lei nº 13.655/2018, natureza vinculante. Essa qualificação leva à compreensão de que a não observância dos precedentes administrativo poderá ensejar, ao particular interessado a iniciativa de, pelos meios jurídicos próprios e adequados, exigir a aplicabilidade do precedente, no caso concreto, valendo-se de recursos administrativos ou de ação judicial.

Tudo isso se manifesta em razão de haver expectativa sociológica de coerência no trato com o cidadão interessado conforme assevera Flávio Bernardes (2018):

> Decerto a gradação existente entre as inúmeras correlações do sistema jurídico e o meio para o qual ele aponta determina, a partir de uma análise sociológica, que a garantia das expectativas dos indivíduos é algo que deve ser assegurado, como base da confiança. Neste espirito, o direito reduz a complexidade ao trazer para o presente por meio de um ato de vontade construído no passado. [...] A estruturação do ordenamento traz como base teleológica a redução da complexidade do mundo da vida para tornar minimamente contornável e palpável uma dada expectativa. Por meio de seus mecanismos normativos, o Direito reduz a complexidade e possibilita a vida. (BERNARDES, 2018, p.750)

Existe, assim, a expectativa de coerência e coesão na população que clama por diminuição da complexidade e aumento da confiança. Esse é o aspecto sociológico que ajustado ao aspecto jurídico leva a implementação dos princípios da eficiência, da legalidade, da isonomia, todos eles constitucionalmente previstos. Há necessidade de se estabelecer rígido sistema de harmonização de interesses com garantia de estabilidade das expectativas da sociedade.

Portanto, o preceito jurídico dos precedentes administrativos é imperativo, não cabe espaço para aplicação diversa daquilo que já se encontra previsto, sob pena de o administrado poder recorrer às vias judiciais pretendendo seu cumprimento.

Cabe, assim, o ajuizamento de ação própria para reclamar a aplicação do precedente administrativo vinculante. Por analogia, deve-se entender que no caso do precedente administrativo vinculante, poderá a parte cujo direito fora violado valer-se do recurso administrativo e, em caso de negativa, até mesmo da impetração de Mandado de Segurança.

Todavia, merece especial atenção aqueles casos em que há a possibilidade e liberdade conferida ao administrador no uso da discricionariedade administrativa. Tudo isso deverá ser muito bem ponderado quando da aplicação do instrumento jurídico ora sob análise. Isso porque a discussão da possibilidade ou não de se atacar judicialmente questões de mérito administrativo ainda divide opiniões na jurisprudência e na doutrina pátrias. Dever-se-á, portanto, se estabelecer e delimitar os contornos de aplicação e efetividade dos precedentes administrativos vinculantes evitando, com isso, que a discricionariedade administrativa seja utilizada pela Administração Pública como escusa para aplicação dos precedentes.

Deve-se entender que da mesma maneira que a legislação pátria faz previsão de garantia de aplicação de precedentes judiciais, abre-se a lacuna para, em caso de não aplicação do precedente administrativo vinculante, proponha-se ação própria ou até mesmo a impetração de Mandado de Segurança para que a Administração Pública seja obrigada a observar o dispositivo a que se deveria vincular.

Portanto, não se trata de mero recurso produzido pela parte demandante motivado por insatisfação especifica. Trata-se de direito da parte envolvida de exigir que a Administração Pública proceda à observância de determinado precedente administrativo.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa revelou que o estudo dos precedentes administrativos vinculantes no Brasil está se iniciando. Entretanto, é mateira que salta aos olhos e merece destaque. Não apenas pela novel Lei nº 13.655/2018, mas principalmente pela necessidade de se proceder à leitura dessa inovação sob a ótica Constitucional.

Dessa feita, sendo o precedente um instituto de natureza tipicamente diversa ao *civil law*, foi fundamental delimitar seu escopo e traçar suas características e envidar esforços no sentido de que com a implementação dos novos mecanismos aplicados à Administração Pública, injustiças não sejam cometidas em razão dos excessos da máquina pública.

São dois princípios que se confrontam na atualidade. De um lado o modelo do *civil law* e que zela pela segurança jurídica e isonomia por meio da aplicação da letra fria da lei, mesmo nos casos em que haja possibilidade de interpretação em virtude da situação fática comportar mais de uma opção valida, valorizando a individualidade de cada caso concreto e brindando o Princípio da Legalidade, característica marcante da Administração Pública.

De outro lado, emergente a necessidade de evitar demandas repetitivas, processos, procedimentos, decisões e atos administrativos de mesma natureza sendo julgados, conduzidos ou decididos de forma diversa o que traz consigo a sensação de impunidade, injustiça, falta de credibilidade da Administração Pública e que gera na sociedade clamor de que algo novo seja feito para que decisões equânimes sejam prolatadas em casos similares.

O que se pretende é a harmonização e previsibilidade dos atos administrativos e das decisões proferidas pelo Poder Público, por meio da consolidação e do estabelecimento de precedentes aptos a abarcarem casos concretos que versem matérias similares, conferindo maior segurança jurídica na prestação do serviço publico.

Assim, sendo o precedente administrativo vinculante inspirado no precedente judicial, é fundamental delimitar seu escopo, traçar suas características e envidar esforços, no sentido de operacionalizar sua aplicação na Administração Pública.

Demonstrou-se, ao longo do presente artigo, que, após a referida alteração legislativa, há forte aproximação entre preceitos do *common law* e do *civil law*, e também dos denominados precedentes de criação de direito e precedentes interpretativos.

Assim, conclui-se que os precedentes administrativos vinculantes revestem-se da natureza imperativa e vinculam o administrador. Qualquer intenção no sentido de sua não adoção nas situações em que são cabíveis, pode ensejar o ajuizamento de recurso especifico visando sua implementação. Todavia, os contornos dos precedentes deverão ser muito bem estabelecidos, para se evitar questionamentos quanto ao mérito administrativo, matéria controvertida na seara do Direito Administrativo.

Daí decorre, portanto, a fundamental importância de se estudar o instituto do precedente administrativo, estabelecer seus limites e enfrentar seus desafios num país como o Brasil que possui sistema jurídico diverso do Norte-Americano ou Inglês, bem como uma sociedade marcada por história e cultura completamente diferentes das daqueles países.

Logo, uma vez que se conceda caráter vinculante (*stare decisis*) aos precedentes administrativos conforme se extrai do novo texto legal, Lei nº 13.655/2018, questões dantes não enfrentadas serão apresentadas, a começar pelo árduo trabalho da Administração Pública na interpretação da lei e o estabelecimento dos limites da discricionariedade administrativa neste novo cenário.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora UnB, 1999.

BERNARDES, Flávio Couto; COSTA GONTIJO, Pedro Augusto. **A eficácia vinculante dos precedentes sobre o processo administrativo tributário** in Advocacia Pública em Juízo - RIBEIRO, Rodrigo Araújo et al. [Orgs.]. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2018, p. 743-767.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Brasil. Lei n. 5.869, de 11 de Janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Novo Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 74 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 1993.

BURNHAM, William. **Introduction to The Law and Legal System of The United States**. West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1995

DA SILVA, Maria Coeli Nobre. LEITE, Maria Oderlânia Torquato. **Os Precedentes Judiciais Vinculantes e a Perda da Centralidade do Código no Sistema Civil Law: A Especificidade Brasileira**. XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - UFPB: Processo e Jurisdição III, p.270 a 296. 2014. Disponível em: < http://publicadireito.com.br /artigos/?cod=1d03d95d9ecec536>, acesso em 05/06/2019.

DONIZETTI, Elpídio. **A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil**. Disponível em: < https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446 > Acesso em: 05/06/2019.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o direito. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/367>; Acesso em 05/06/2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Uma nova realidade do Projeto do novo CPC: a *ratio decidendi* ou os fundamentos determinantes da decisão**. In: Revista Eletrônica do MP do Rio de Janeiro, Revista nº. 47. Disponível em: < http://www.mprj.mp.br/consulta-juridica/revista-do-mp/revistas/revista-no47;jsessionid =pi4ZdDR69-bvvQJFwpDnb7tx.node1> Acesso em: 05/06/2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos no país.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos> Acesso em 05/06/2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.