

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**EDITH MARIA BARBOSA RAMOS**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 Napolini - 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)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos; Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-058-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

O Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 30 de junho de 2020, foi e será sempre um marco não apenas para o CONPEDI mas para toda a comunidade jurídica e para os programas de pós-graduação em direito do Brasil, por ser o primeiro evento totalmente virtual e no meio de uma das maiores pandemias da história da humanidade, a Covid-19 - e que, nada obstante todas as adversidades, foi concluído com enorme sucesso. Um evento que ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, que reuniu um amplo, qualificado e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e inquestionável relevo prático.

Com efeito, a Covid-19 e seus desdobramentos foram a tônica dos debates e das comunicações, mas não somente isso! A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e na respectiva atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões informadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DESLEGALIZAÇÃO E DEMOCRACIA
2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DA RESERVA DO POSSÍVEL
3. OS REFLEXOS DOS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
4. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEFERÊNCIA JUDICIAL
5. A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA INSS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS VERSOS A EFICIÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

6. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO COM AS FONTES DO DIREITO E COM AS NOVAS TECNOLOGIAS
7. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA ARRENDAMENTO DE ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS ORGANIZADOS
8. ANÁLISE ESTRUTURAL DO CONTRATO DE TRANSIÇÃO EM ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS BRASILEIROS
9. A DEVOLUÇÃO DO BEM PÚBLICO SUBTRAÍDO E A DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
10. A INTERVENÇÃO ESTATAL DESPROPORCIONAL NAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E A VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA
11. O REGIME JURÍDICO PÚBLICO SOBRE O REGIME PRIVADO: UMA ANÁLISE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES
12. A PRÁTICA DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL
13. GOVERNANÇA CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS: EFEITOS PRODUZIDOS A PARTIR DA LEI DAS ESTATAIS FRENTE AOS DESAFIOS DE MITIGAÇÃO DE FRAUDES E CORRUPÇÃO
14. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO
15. (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA A ADVOGADOS PÚBLICOS
16. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AS PENAS – ARTIGO 12
17. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO: RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERNAÇÕES

18. DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE IMPLEMENTAR POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA EM DETRIMENTO DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO DE INDIVÍDUO PORTADOR DA COVID-19

19. POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19 E OS MECANISMOS PARA SUA TUTELA À INFORMAÇÃO SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA CORRETA

20. AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E A PANDEMIA DO CORONAVIRUS

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização desse primeiro encontro virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de São Luiz (MA), junho de 2020.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de

Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal -  
publicacao@conpedi.org.br.

# OS REFLEXOS DOS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## THE REFLEXES OF JUDICIAL PRECEDENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins <sup>1</sup>

### Resumo

O presente trabalho analisará os precedentes judiciais, sob a ótica do CPC/15, principalmente pelo sistema de precedentes judiciais, e seus reflexos no direito administrativo. A análise passará inicialmente por entender o que são os precedentes, suas distorções e variáveis. Após isso, como estes se aplicarão no âmbito do direito administrativo, visto que não há uma vinculação obrigatória, conforme art. 927 do CPC. Entretanto, diante dos tempos de justiça administrativa, ou seja, o judiciário legislando em matéria de direito administrativo, há de se considerar os precedentes judiciais em aplicabilidade no âmbito administrativo.

**Palavras-chave:** Precedentes judiciais, Processo civil, Direito administrativo, Vinculação, Reflexos

### Abstract/Resumen/Résumé

The present work will analyze the judicial precedents, from the perspective of CPC/15, mainly by the system of judicial precedents, and their repercussions in administrative law. The analysis will initially understand what the precedents, their distortions and variables are. After that, as these will apply within the scope of administrative law, since there is no mandatory link, according to art. 927 of the CPC. In the meantime, in the light of the times of administrative justice, that is, the judiciary legislating in matters of administrative law, it is necessary to consider the judicial precedents in applicability in the administrative sphere.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judicial precedents, Administrative law, Binding, Reflexes

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pelo PPGD- UNESA/RJ. Mestre em Direito pelo PPGD -UCAM/RJ. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Observatório de Mediação. Membro do IBDP. Professor de Direito. Advogado

## **1 - INTRODUÇÃO**

Vivemos em tempos de grande intervenção do poder judiciário no âmbito da administração pública. Dessa forma, observa-se que atualmente os juízes estão praticamente atuando na função de gestor público, ou seja, desempenhando aquilo que, em tese não seria seu papel originário.

Não queremos aqui arguir, ou levantar a bandeira que o Juiz, portanto, o Poder Judiciário num todo, devem se escusar da apreciação de demandas em face de eventuais prejuízos causados pela administração pública, não é esta a intenção desse trabalho.

Fossemos entrar nesse aspecto, fatalmente teria que ser um outro trabalho para abordarmos de forma consistente e rica tais questões de por exemplo, a intervenção do poder judiciário na administração pública, onde teríamos diversos pontos a serem questionados.

Aqui, no presente trabalho, nos limitaremos, não por questões pessoais, mas sim por entender que delimitando na questão do precedente judicial na administração pública teremos a chance de focar em pontos essenciais, e com isso aumentar as chances de realizarmos um trabalho rico, e com isso que o leitor tenha uma visão interessante do tema.

Com isso, aqui, no presente trabalho, analisaremos a questão dos precedentes judiciais, a nova sistemática de precedentes, mormente o novo código de processo civil, que em seu art. 927 introduziu tal sistema, bem como a vinculação dos juízes e desembargadores quando a observância de decisões proferidas anteriormente.

Teremos que entender o que é precedente, suas peculiaridades, como eles se forma, a partir do que se formam.

Adiante teremos que abordar as técnicas de distinção, ou seja, como distinguir nos casos concretos, quando se aplicará tal precedente ou não.

A técnica de superação dos precedentes, ou seja, quando eles que teoricamente seriam aplicados ao caso concreto e agora, por uma questão de superação da tese formada, não se aplicará no caso específico.

E por fim, como ficará tal precedente judicial quanto a sua aplicação no âmbito da administração pública. A obrigação de observância do ar. 927 do CPC também é aplicável a administração pública? Quais os reflexos de tais precedentes fora do âmbito judicial?



Sendo assim, passaremos adiante a análise dos pontos acima citados, conforme o desenvolver dos capítulos do presente trabalho.

## **2 – OS PRECEDENTES JUDICIAIS NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

Inicialmente importante conceituarmos o que vem a ser precedente, bem como suas peculiaridades em relação a outros instrumentos de posições similares.

De forma objetiva, precedente vem a ser a decisão judicial que fixou tese jurídica, ou norma jurídica que vem a ser seguida pelas demais decisões em casos idênticos (DIDIER JR, 2015, p 441).

Há quem também defina precedente por outra ótica, onde precedente constitui a própria norma jurídica criada pela decisão judicial, ou seja, a tese jurídica que servirá de parâmetro decisório para casos idênticos.

De uma forma ou de outra, percebe-se que o sentido dado ao precedente, de uma forma geral, aduz que este é aquilo que foi decidido anteriormente e que servirá como parâmetro, ou de observância obrigatória para casos idênticos futuros.

Ou que, sendo ainda mais curto na análise, o precedente é aquela tese jurídica que norteará os casos futuros, e as decisões serão proferidas em consonância com o que foi decidido anteriormente.

Neste sentido, a norma jurídica criada a partir do precedente ou pelo precedente, irá constituir a *ratio decidendi*, ou seja, as razões essenciais da decisão, que não podem ser confundida com a fundamentação do julgado, mas nela está inserida.

Dessa forma, precedente é tanto o julgado que gerou a norma a ser seguida, quanto a própria norma que foi criada, sendo ao mesmo tempo continente e conteúdo. (DIDIER JR, 2015, p 444).

Nas palavras de Ronaldo Cramer *o precedente é visto de maneira retrospectiva, em regra geral, no Common Law, por exemplo, o julgado ao tempo em que é proferido, ainda não se constitui um precedente, onde somente assim o será considerado se for discernido pelas futuras decisões.* (CRAMER. 2016, p.78).

São somente as decisões posteriores que ao olharem para as decisões já proferidas irão identificar na jurisprudência a existência de um precedente para solucionar um caso que irá ser julgado. Denomina-se tal condição de persuasivo, ou visão retrospectiva do precedente conforme acima mencionado.

Em sentido contrário, porém na mesma direção, alguns precedentes já nascem com esta condição, não dependendo de análise de decisões posteriores, assim os definidos no artigo 927 do CPC, ou seja, já nascem com característica vinculante, onde terão que ser obrigatoriamente observados. Podemos citar, por exemplo, as decisões proferidas em julgamento de Recurso Extraordinário Repetitivo.

No direito processual, os precedentes vinculantes estão previstos em lei, e os precedentes persuasivos, ou seja, aqueles que não estão previstos em lei, dependerão de casos julgados posteriormente a eles para que tenham tal condição.

Nem todo julgamento se constituirá um precedente, onde tal condição obrigatoriamente dependerá de ser assim conferida pelo Tribunal em julgamentos posteriores a tese em questão. Exceção se faz aos precedentes vinculantes, conforme já abordamos.

### **3 - OS PRECEDENTES NO BRASIL E NOS PAÍSES DA *COMMON LAW***

É possível perceber a maior relevância dos precedentes judiciais no Brasil a partir da entrada em vigor do CPC de 2015, onde este mecanismo positivou o instituto dos precedentes, dando maior visibilidade e segurança jurídica na sua aplicabilidade.

Contudo, há de se diferenciar os sistemas de precedentes em relação aos países que originariamente adotam a *common law*, mais precisamente a teoria da *stare decisis*. Sabendo-se que mesmo diante das recentes mudanças e perspectivas, o nosso ordenamento jurídico sempre foi em sua essência, pautado na *civil law*, o direito positivado.

A teoria dos precedentes em nosso sistema jurídico merece destaque, visto algumas peculiaridades, conforme aponta Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

- a) enquanto a teoria dos precedentes vinculantes nos países do *common law* foi criação exclusiva dos próprios tribunais a partir da tradição; no Brasil a

referida teoria foi instituída, com adaptações, pelo legislador e pela jurisprudência dos tribunais superiores;

b) no *common law*, qualquer decisão proferida pelos tribunais superiores pode ser considerada precedente judicial vinculante; no Brasil, a legislação limita essa possibilidade ao elencar as decisões judiciais que serão consideradas vinculantes para os julgamentos futuros;

c) na tradição do *common law*, a caracterização de determinada decisão judicial como precedente vinculante é tarefa realizada pelos juízes responsáveis pelo julgamento do caso posterior. Vale dizer: a decisão judicial não nasce como precedente vinculante, mas é assim qualificada a partir da interpretação levada a efeito em casos futuros. No Brasil, os precedentes vinculantes são as decisões judiciais proferidas com esse caráter. Ao decidir, o tribunal já sabe de antemão que a decisão será dotada de caráter vinculante para decisões futuras (OLIVEIRA, 2018, p. 90-91).

Percebe-se que o país caminha para uma adaptação da *common law*, sendo considerado um sistema misto, em relação a essa questão. E a introdução da teoria dos precedentes com essas peculiaridades tem sido desafiadora para os operadores do direito, tanto para quem alega os precedentes, quanto para quem os aplica.

Ocorreram diversos debates sobre tal incorporação, da teoria dos precedentes a realidade do ordenamento jurídico brasileiro, de forma a garantir racionalidade e previsibilidade à atuação jurisdicional e administrativa.

Tais debates se mostram mais do que necessários, tendo em vista que não se pode simplesmente ainda que haja uma aproximação dos dois institutos, (*civil law e common law*) e vice-versa, em razão das peculiaridades do sistema jurídico brasileiro.

### **3.1 – Precedente, Súmula e Jurisprudência.**

As decisões judiciais, em termos gerais, podem ser classificadas como sendo comandos que resolvem conflitos de interesses.

Com isso, é plausível afirmar que todo precedente judicial decorre de uma decisão judicial pretérita, ou decisão anterior, mas nem toda decisão constitui um precedente, exceto os vinculantes nos termos do art. 927 do CPC.

As decisões que serão precedentes persuasivos serão aquelas que tiverem o poder de servir como paradigma para casos futuros. Com isso, para conferir a uma decisão o poder de precedente (persuasivo) necessariamente dependeremos da ocorrência da mesma situação fática-jurídica posteriormente.

Importante mencionar que não configura precedente judicial vinculante a decisão judicial que simplesmente aplica precedente ou o texto literal da lei, para solução do caso concreto, sem qualquer acréscimo relevante interpretativo ao texto legal, o seja, a mera interpretação da lei para solucionar o caso concreto não se pode considerar um precedente. ( ZANETI JR, 2016, p 309-310).

Aliás, quando a decisão judicial se limita a aplicar o texto legal na solução do caso concreto, sem qualquer consideração relevante interpretativa, ou seja, sem acrescentar algo ao texto legal da lei, a força vinculante decorre da própria lei, e não da decisão judicial, e dessa forma não poderia ser considerada um precedente e sim simples aplicação da lei ao caso concreto.

Atualmente essa interpretação literal ou “seca” da lei, tem sido superada por outros métodos de interpretação, como por exemplo, a interpretação teleológica e sistemática, o que demonstra a potencialidade de praticamente todas as decisões judiciais, em alguma medida, se tornarem precedentes.

Por outro lado, a súmula pode ser entendida como o resumo da tese consolidada pelo tribunal sobre determinado assunto que foi objeto de decisões pretéritas prolatadas em casos semelhantes no mesmo sentido.

De forma resumida, a súmula pode ser considerada sem maiores delongas, como a consolidação objetiva da jurisprudência, e não se constitui obrigatoriamente um precedente.

A inclusão da súmula vinculante ao rol do art. 927 do CPC não a transforma automaticamente em um precedente, mas significa dizer que a *ratio decidendi*, ou a razão de decidir quer deu origem a sua formação, que deu origem ao precedente originário, é vinculante.

Tradicionalmente, a súmula possui efeito persuasivo, servindo de orientação para futuras decisões.

Todavia, as súmulas podem ser vinculantes em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública, conforme art. 103-A da CRFB, inserido pela EC 45/2004, regulamentado pela Lei 11.417/2006.

Este dispositivo afirma que o STF poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, depois de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, federal, estadual e municipal.

Observa-se aqui, que será objeto de maiores estudos nos capítulos seguintes, as decisões judiciais que vinculam inclusive a administração pública, demonstrando uma hierarquia ou uma ausência de independência das decisões administrativas. Por exemplo, não poderá a decisão no âmbito da administração pública não observar uma súmula, logicamente, da mesma matéria.

As súmulas do STF (matéria constitucional) e as do STJ (matéria infraconstitucional), foram inseridas no rol de precedentes vinculantes pelo art. 927, IV, do CPC, mesmo não se constituindo as súmulas em precedentes, mas conforme já abordado, a razão do precedente originário que será observado, obrigatoriamente.

Os precedentes não se confundem com a jurisprudência. Esta comporta vários significados. Tem prevalecido, na teoria e na prática brasileira, a ideia de que jurisprudência, em sentido restrito, se traduz o conjunto de decisões judiciais que decidem, de forma reiterada e uniforme, casos semelhantes no mesmo sentido.

Dessa forma, o precedente não se confunde com a jurisprudência, pois, sob o critério quantitativo, onde o precedente é retirado de uma única decisão e a jurisprudência depende de uma série de decisões na mesma direção, sendo precedentes (persuasivo) ou não.

Ainda tem o aspecto quantitativo, onde o precedente fornece uma regra que pode ser aplicada como um critério para a decisão em casos futuros, em razão da identidade ou da analogia entre *os fatos* do primeiro, o caso que deu origem ao precedente formado, e dos casos posteriores.

Já a utilização da jurisprudência, em regra, não envolve análise comparativa, pelo menos não de forma detalhada, subjetiva, limitando-se à formulação de proposições objetivas que têm como objeto regras jurídicas, semelhantes às leis, ou seja, a análise é muito mais de identidade dos casos bem como quantas decisões anteriores no mesmo sentido para aquele caso em questão. (TARUFFO, 2007, p 797 e ss).

Cabe aqui registrar que dentro da sistemática dos precedentes, que estes não serão eternos, ou seja, o precedente uma vez firmado, jamais será superado a não ser em caso de mudança legislativa.

Tais pontos não são objetos principais do presente estudo, entretanto vale a pena mencioná-los, visto que fazem parte da sistemática dos precedentes, e não há como deixar de abordá-los.

Existem diversos mecanismos que serão utilizados para por exemplo distinguir um se naquele caso será aplicado o precedente ou não, denominado *Distinguishing*, que pode ser definido como dever de estabelecer analogias e distinções entre os casos anterior e atual, para que o precedente possa ser corretamente aplicado.

A superação dos precedentes, ou *overruling*, é quando o a *ratio decidendi* não conterà mais a eficácia vinculante e deixará de ser observada em casos futuros. Não significa, para evitar eventuais confusões, que a decisão que foi superada será anulada ou revogada. Apenas deixará de ser observada para caos futuros.

A superação, cabe ressaltar que poderá ser realizada pelo próprio tribunal que fixou o precedente ou por tribunais superiores, em respeito a sistemática do CPC.

#### **4 – PRECEDENTES JUDICIAIS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS**

Já abordamos os precedentes judiciais e sua vinculação/efeitos no processo judicial, tanto nos vinculantes (art. 927 CPC), bem como procedentes persuasivos (formados a partir de decisões anteriores).

Inicialmente há de se considerar que a independência das instâncias (administrativa e judicial), onde não há interdependência entre estas esferas, fato que importa para este presente trabalho.

A questão, central deste trabalho, e quanto aos precedentes judiciais e seus efeitos no processo administrativo, sua aplicabilidade e seus efeitos, ou seja, seus reflexos propriamente ditos, conforme veremos a seguir.

Antes de analisarmos os precedentes judiciais, vale a pena destacarmos os precedentes administrativos, que podem ser definidos como a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que após decidir determinado caso concreto, deverá ser observado em questões futura (RAFAEL OLIVEIRA, 2017, p. 955-973).

Assim sendo o precedente administrativo será formado a partir da prática reiterada e uniforme de ato administrativo, logicamente preenchendo requisitos, tais como interesse público.

Os precedentes administrativos, da mesma forma do precedente judicial, poderão ser formados a partir de uma única decisão, muito em respeito ao princípio da igualdade, que está inserido no contexto da administração pública.

Atos regulamentares não poderão ser incluídos como precedentes tendo em vista que os precedentes pressupõem decisões administrativas válidas e concretas, em consonância com o interesse público.

Aqui também cabe o comparativo em relação aos precedentes judiciais, visto que os precedentes possuem o caráter vinculante/obrigatório, ou seja, a administração pública terá que segui-los, em respeito ao princípio da igualdade.

Não há nos precedentes administrativos uma regra específica conforme art. 927 do CPC, onde tem-se por base que as decisões de cunho administrativo possuem por si só caráter vinculante, diante dos mencionados interesses público e igualdade.

Apesar de não ser o enfoque do presente estudo, há de se considerar que atualmente em virtude da maior importância do processo administrativo, cresce também a importância dos precedentes administrativos.

Cabe aqui o registro, para eventual estudo futuro também da influência dos precedentes administrativos nos processos judiciais, como por exemplo, os acordos de leniência, por

exemplo, firmados na lei antitruste, na lei anticorrupção, celebrados no âmbito da administração pública quando cumpridos irão acarretar consequências na esfera judicial.

Dentre outros casos de influência da decisão administrativa no âmbito judicial, onde o Poder Judiciário deverá atuar principalmente com maior deferência às decisões administrativas, onde estas são dotadas de margem de discricionariedade. (RAFAEL OLIVEIRA, 2019, p. 162).

Posto isso, retomemos a análise central dos precedentes judiciais na administração pública. Há de se considerar que há independência das instâncias (administrativa e judicial), onde não há interdependência entre estas esferas, mesmo que num plano inicial.

Contudo, Tal independência é relativa, onde não deve afastar, necessariamente, a necessidade de observância dos precedentes judiciais listados no art. 927 do CPC nos processos administrativos.

A própria Constituição Federal dispõe que determinadas decisões judiciais proferidas pelos tribunais superiores vinculam a Administração Pública.

É o que ocorre, por exemplo, com as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade que produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, tanto no Poder Judiciário quanto na Administração Pública (direta e indireta), bem como nas esferas de âmbito estadual e municipal, conforme art. 102, § 2º da CF/88.

Também cabe ressaltar, por exemplo, o caso de procedência de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, onde o Poder competente será notificado para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para sanar a omissão no prazo de trinta dias, e respeito ao art. 103, § 2º da CF/88.

Temos ainda diversos dispositivos legais que ordenam a observação das decisões judiciais pela administração pública, como, por exemplo, o art. 103-A da CF/88 quando a observação de súmulas vinculantes do STF, pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública direta e indireta em todas as esferas (união, estado e município).

Como este dispositivo, diversos outros pelas legislações infraconstitucionais dão o mesmo entendimento, mesma orientação, no sentido da observância de enunciado de súmula



vinculante, como por exemplo, art. 77 da lei 9.430/99, art. 4º da lei 9.469/1997, bem como arts. 56, § 3º, 64-A e 64-B da lei 9.784/1999.

Tais dispositivos informam a necessidade de seguir as súmulas vinculantes, sendo que em caso de não seguir orientação destas, devam fazer de forma fundamentada sob pena de responsabilização pessoal nas demais esferas judiciais (cível, administrativa e penal).

Não há dúvidas da vinculação à administração pública dos precedentes dos incisos I e II do art. 927 do CPC, ou seja, decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade e enunciados de súmula vinculante respectivamente, visto que expressamente há o comando mencionado nos arts. 102, § 2º, 103, § 2º e art. 103-A da CF/88.

O problema está nos incisos III, IV e V do art. 927 do CPC. De acordo com o caput deste artigo, os precedentes vinculam juízes e tribunais, não estando em sua redação, a administração pública com a obrigatoriedade de observá-los em suas decisões.

Entretanto, pela interpretação da sistemática do nosso ordenamento jurídico, por uma questão de segurança jurídica, por exemplo, podemos afirmar a necessidade da submissão dos demais poderes aos precedentes judiciais vinculantes.

A vinculação dos juízes e dos tribunais aos precedentes vinculantes indicam que as causas judiciais semelhantes envolvendo a administração pública terão o mesmo desfecho. Cabendo ainda ressaltar que futura demanda judicial tendo como causa de pedir eventual decisão da administração pública no sentido contrário de um precedente vinculante, fatalmente seria procedente, ou seja, a decisão da administração pública seria revista, se adequando ao precedente judicial.

Ao passo que aumentaria consideravelmente e desnecessariamente o número de demandas judiciais tendo como base a não observância pela Administração Pública de um precedente Judicial, causando o inchaço no Poder Judiciário, bem como prejuízos aos cidadãos.

Assim, a aplicação dos precedentes aos processos administrativos só trariam benefícios para todos. Para a própria Administração Pública, que evitaria demandas judiciais para revisar suas decisões, visto que as decisões administrativas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, e em caso de não seguir orientação de precedente vinculante sua decisão salvo melhor juízo seria reformada.

Desafogo ao poder Judiciário, tendo em vista que diminuiria consideravelmente as demandas judiciais desnecessárias, podendo voltar às energias e seu aparato, para julgamento das demandas mais interessantes.

Além desses benefícios, podemos citar a questão da segurança jurídica, que beneficiaria a todos, cidadãos, Poder Judiciário, Administração Pública.

Cabe ressaltar o entendimento de Egon Bockmann Moreira, quanto a aplicação dos precedentes vinculantes aos processos administrativos:

Mas a incidência do Código de Processo Civil/2015 nos processos administrativos é bastante mais intensa do que a mera uniformização de julgados. O que agora existe é o dever cogente de respeito à jurisprudência (administrativa e jurisdicional). (...)

Isto é: os órgãos decisórios colegiados têm o dever processual de conhecer e obedecer aos julgados pretéritos (sejam oriundos da Administração, sejam do Poder Judiciário, sejam do Tribunal de Contas). E os agentes administrativos singulares o dever de aplicar *ex officio* tais decisões já uniformizadas, obedecendo à lei e ao Direito (Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, I). O mesmo se diga para a hipótese de a parte interessada levar ao conhecimento da Administração a existência de julgado ou precedente: a ciência do julgado pretérito instala o dever de o caso em exame ser analisado e, se for o caso, decidido à luz daquela jurisprudência (administrativa ou jurisdicional. (MOREIRA, 2007, p 86-87)

A autoridade administrativa tem o dever de motivar suas decisões, inclusive nos casos em que concluir pela não aplicação de um precedente específico, judicial ou da própria administração pública.

Um exemplo muito apropriado é a observância obrigatória dos precedentes judiciais quando do lançamento do crédito tributário pelas autoridades administrativas, bem como a sua observância pelos tribunais administrativos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, a Portaria MF 152/2016 promoveu recente alteração no regimento interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF (art. 62, § 2º) para exigir que os seus relatores respeitassem o que já foi pacificado na jurisprudência do STF e STJ em sede dos recursos extraordinários e recursos especiais repetitivos (arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015)

Com isso, a coerência entre o Poder Judiciário e a Administração Pública, se mostra benéfica para todo o ordenamento jurídico brasileiro.

## **5 - CONCLUSÃO**

Com base no presente estudo, conclui-se que em primeiro lugar, atualmente possuímos um sistema de precedentes totalmente inovador, o qual requer a cada dia maior estudo e aprofundamento dos operadores do direito.

Ainda mais que, por ser um sistema “importado” de outros países, sempre haverá um comparativo de como eles funcionam em outros ordenamentos, onde tal comparação poderá ser injusta, visto que cada ordenamento tem seu regramento próprio, inobstante semelhanças quanto à sistemática dos precedentes.

A questão da *common law*, ainda causa polêmicas, pois nosso sistema é originariamente *civil law*, ou seja, estamos passando por fases de adaptações, e estamos numa fase que digamos, mista.

Importante ressaltar a questão das formas de superação, distinção dos precedentes, pois são instrumentos que podem evitar uma aposição do um precedente de forma equivocada, bem como indica que um precedente não será eterno, havendo a possibilidade de superação da tese, de acordo, com as transformações dos entendimentos dos tribunais, ou a evolução das leis.

Além disso, a diferenciação de precedente-jurisprudência-sumula, mostra que apesar de distintas, estão intimamente ligadas, sendo que uma nasce, se origina da outra, conforme abordamos.

Com isso, chega-se a questão central do trabalho, onde iniciamos falando um pouco dos precedentes administrativos, como se forma, e sua influência nos processos judiciais, deixando claro que este não era o objeto do presente estudo, mas que valia a pena a abordagem, mesmo que rasa, para fins de informação.

Quanto a influência dos precedentes judiciais na administração pública, percebe-se que de fato deverá ocorrer uma adequação da administração pública quanto aos precedentes judiciais.

Os precedentes obrigatórios, aqueles do art. 927 do CPC, mais precisamente alguns já expressam a vinculação da administração pública à eles, como por exemplo, os incisos I e II.

Quanto aos demais, entendemos que da mesma forma vinculam a administração pública, pois não haveria sentido não vinculá-la, em um sistema de precedentes obrigatórios que vincula todo o Poder Judiciário.

E logo, mesmo não configurando dependência, as decisões administrativas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, como anuladas, totalmente ou parcialmente.

Assim, a administração pública decidir de encontro aos precedentes vinculantes dos incisos III, IV e V do CPC, não traria nenhum benefício, nem para a população, nem para o Poder Judiciário bem como para a própria Administração Pública.

Para Administração Pública porque suas decisões fatalmente seriam revisadas, aumentando consideravelmente o número de demandas contra, frise-se, totalmente desnecessárias, pois o Poder Judiciário irá seguir o precedente vinculante, e logicamente reformar a decisão administrativa que julgou em sentido contrário.

Para o Poder Judiciário, porque estará inchado (mais do que já está) com processos como dito acima, desnecessários, causando problema de gestão da própria justiça, processos que necessitam efetivamente de uma prestação jurisdicional porventura sofreriam atraso na sua análise cognitiva ou exauriente.

A população, pela insegurança jurídica nos processos administrativos, causada diante do fato da administração pública não seguir um precedente vinculante judicial, mesmo sabendo que tal situação será revertida judicialmente, entretanto, tal processo poderia e deveria ser evitado, bastando para isso uma maior integração da administração pública as decisões judiciais, mais especificamente os precedentes vinculantes.

## **REFERÊNCIAS**

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

CRAMER, Ronaldo. **Precedentes Judiciais: teoria e dinâmica**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Forense. 2016.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 2.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativas do novo CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 123-130.

\_\_\_\_\_. **Precedentes obrigatórios**. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. MENDES, Aluísio Gonçalves; SILVA, Larissa Clare. “*Precedente e IRDR: algumas considerações*”. In: DIDIER JR., Freddie (coord.) [et al]. **Precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015. MITIDIEIRO, Daniel. **Precedentes, Jurisprudência e Súmulas no Novo CPC**. Revista de Processo – REPRO, v. 245, pp. 333:349. São Paulo: RT, julho, 2015.

\_\_\_\_\_ (2015). **Cultura e previsibilidade do direito**, In: Revista de Processo, vol. 239, ano 40, p. 431-450, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Aproximação crítica entre as jurisdições de civil law e de common law e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n. 49, 2009.

\_\_\_\_\_. **Precedentes obrigatórios**. 5. ed. São Paulo: RT, 2016

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Estado de Direito e Segurança Jurídica**. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro (2013a). **A força das decisões judiciais**, In: Revista de Processo, vol. 216, ano 38, p. 13-28, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **O Estado de Direito e a Necessidade de Respeito aos Precedentes Judiciais**. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). **A força dos precedentes**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro (2013a). **A força das decisões judiciais**, In: Revista de Processo, vol. 216, ano 38, p. 13-28, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, fev. 2013.

MOREIRA, Egon Bochmann. **Processo administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Forense. 2018.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TARUFFO, Michele. **Precedente e giurisprudenza**. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Milano: Giuffrè, a. 61, 3, 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **O regime do precedente judicial no Novo CPC**. In Precedentes. In: Fredie Didier (coordenador geral). **Coleção Grandes Temas do Novo CPC**, v 3. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.