



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DAVID DE CASTRO PEREIRA

**PRECEDENTES JUDICIAIS E SUA UTILIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: FORMA DE INTEGRAÇÃO POR MEIO DA ADVOCACIA DE ESTADO**

FORTALEZA-CE

2024

DAVID DE CASTRO PEREIRA

PRECEDENTES JUDICIAIS E SUA UTILIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
FORMA DE INTEGRAÇÃO POR MEIO DA ADVOCACIA DE ESTADO

Trabalho de Conclusão de Curso ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Processo Civil.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Janaína Soares Noletto Castelo Branco.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P49p Pereira, David de Castro.

PRECEDENTES JUDICIAIS E SUA UTILIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
FORMA DE INTEGRAÇÃO POR MEIO DA ADVOCACIA DE ESTADO / David de Castro Pereira.
– 2024.

99 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Janaína Soares Noletto Castelo Branco.

1. PRECEDENTES JUDICIAIS. 2. VINCULAÇÃO. 3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 4.
PROCURADORIAS. 5. ADVOCACIA PÚBLICA. I. Título.

CDD

DAVID DE CASTRO PEREIRA

PRECEDENTES JUDICIAIS E SUA UTILIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
FORMA DE INTEGRAÇÃO POR MEIO DA ADVOCACIA DE ESTADO

Trabalho de Conclusão de Curso ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Processo Civil.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Janaína Soares Noletto Castelo Branco (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr^a. Débora Barreto Santana de Andrade
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Me. Bruno Felix de Almeida
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Rosa Célia Castro Paiva e
Francisco Pereira dos Santos.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por terem, desde criança, me incentivado a seguir esse caminho de estudo. À minha família, que sempre me trouxe alegria e me moldou a maneira de amar ensinando a olhar o mundo de forma única. Ao Lucas, meu irmão, por seu exemplo de disciplina dentro de casa e, em especial, ao Tio Itamar, que talvez não tenha noção do quanto sua história tem influenciado, até hoje, tantas gerações a seguir bravamente enfrentando todo tipo de dificuldade face aos desafiadores obstáculos nesse árduo caminho.

À Kaylane por tanto ter me apoiado e incentivado durante todo esse período conturbado de final de curso, com sua presença descontraída, alegre, forte e amorosa, a me sustentar e somar rumo a uma longa jornada.

Aos meus supervisores de estágio Armando Barroso de Farias e Bruno Félix de Almeida por terem sido exímios profissionais a tanto me inspirarem, verdadeiras fontes de ensino e de sabedoria à minha jovem caminhada.

À Prof^ª. Dr^ª. Janaína Soares por ter aparecido em um momento de incertezas e garantido uma ótima orientação de como deveria seguir nesse final acadêmico, bem como pela excelente cadeira de Direito Processual II, marcante na memória, sobretudo pela atenciosa qualidade de métodos de ensino aplicados no momento pandêmico tão tortuoso e sombrio que vivemos.

Aos participantes da banca examinadora pelo tempo e pelas valiosas colaborações.

Aos amigos que fiz nesse caminho, ao me dar risadas nas ocasiões de necessidade de apoio em profundos momentos angustiantes.

“Nunca deixe para amanhã o que você pode fazer hoje” (Luiz Pereira).

RESUMO

Esta monografia tem como objeto o estudo dos precedentes judiciais com enfoque na maior utilização vinculante deles no contexto brasileiro pela Administração Pública. Num primeiro momento, estudou-se a parte histórico-teórica sobre o assunto. Já num segundo, demonstrou-se a possibilidade dessa vinculação, bem como a necessidade disso acontecer no Brasil, diante da carga axiológica da Constituição e da legislação. Por fim, num terceiro momento, identificou-se a importância dessa vinculação acontecer além das hipóteses permitidas hoje (súmulas vinculantes e ação de controle concentrado de constitucionalidade), quais são elas e a viabilidade disso ocorrer. Para isso foi proposta a criação de Setores de Inteligência nas Procuradorias para identificação e análise adaptativa de determinados tipos de decisões judiciais, cuja atuação se inspira em experiências já existentes. Ademais, não foi identificada necessidade de regulação legislativa para isso. A pesquisa foi majoritariamente bibliográfica, sobre todos os trabalhos de mestrado e doutorado nacionais produzidos sobre o assunto presentes no “Catálogo de Teses e Dissertações” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e na “Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações” do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Para além de qualitativa, foi também quantitativa, jurisprudencial e legal - dada análise de dados estatísticos produzidos sobre a litigiosidade judicial, de acórdãos e da legislação pertinente -, bem como propositiva, com apresentação de solução à problemática discutida.

Palavras-chave: Precedentes Judiciais; Vinculação; Administração Pública; Procuradorias; Advocacia Pública.

ABSTRACT

This monograph aims to study judicial courts with an approach to their greater binding use in the Brazilian context by Public Administration. Initially, we studied the historical-theoretical part of the subject. In a second, the possibility of this link was demonstrated, as well as the need for this to happen in Brazil, given the axiological burden of the Constitution and legislation. Finally, in a third moment, the conventions - the importance of this binding occurring beyond the hypotheses permitted today (binding precedents and concentrated constitutionality control action), what they are and the predictions of this occurring. To this end, it was proposed the creation of Intelligence Sectors in prosecutors' offices for the identification and adaptive analysis of certain types of judicial decisions, whose actions are inspired by existing experiences. Furthermore, no need for legislative regulation was identified for this. The research was mainly bibliographic, on all national master's and doctoral works presented on the subject presented in the "Catalog of Theses and Dissertations" of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel and in the "Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations" of the Institute Brazilian Information in Science and Technology. In addition to being qualitative, it was also quantitative, jurisprudential and legal - given the analysis of statistical data produced on judicial litigation, rulings and relevant legislation -, as well as propositional, with the presentation of a solution to the problem discussed.

Keywords: *Judicial Precedents; Binding; Public administration; Attorney's Offices; Public Advocacy.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grandes litigantes - maiores litigantes presentes em polo passivo por segmento de atividade	41
Figura 2 – Grandes litigantes - maiores litigantes presentes em polo ativo por segmento de atividade	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
IAC	Incidente de Assunção de Competência
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LC	Lei Complementar
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PRECEDENTES JUDICIAIS	16
2.1	Breve contexto	17
2.2	Sistemas jurídicos: <i>common law</i> e <i>civil law</i>	18
2.2.1	<i>Vinculação dos precedentes - common law e no civil law</i>	19
2.2.2	<i>Aproximação entre os sistemas common law e civil law</i>	21
2.3	Distinção conceitual - precedente, decisão, jurisprudência e súmula	22
2.3.1	<i>Decisão</i>	22
2.3.2	<i>Jurisprudência</i>	23
2.3.3	<i>Súmula</i>	25
2.3.4	<i>Precedente</i>	26
2.4	Distinção e superação dos precedentes (<i>distinguishing</i> e <i>overruling</i>)	26
2.5	<i>Ratio decidendi</i> e <i>obter dictum</i>	28
2.6	<i>Stare decisis</i>	29
2.7	Precedentes persuasivos e vinculantes	30
2.8	Fundamentos do sistema de precedentes	30
2.9	Relação dos precedentes com o Direito Administrativo	31
3	FUNDAMENTAÇÕES DA UTILIZAÇÃO DE PRECEDENTES	
	JUDICIAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
3.1	Papel da advocacia pública na defesa do interesse público	33
3.2	A utilização dos precedentes como forma de combate à litigiosidade	37
3.3	Aplicabilidade imediata dos princípios da Administração Pública	41
3.3.1	<i>Princípio da legalidade</i>	42
3.3.1.1	<i>Flexibilidade da legalidade administrativa em relação aos precedentes</i> <i>judiciais</i>	45
3.3.1.2	<i>Princípio da juridicidade</i>	51
3.3.2	<i>Princípio da igualdade</i>	52
3.3.3	<i>Princípio da moralidade</i>	53
3.3.4	<i>Princípio da efetividade</i>	55
3.3.5	<i>Princípio da segurança jurídica</i>	56

3.3.6	<i>Princípio da separação de Poderes</i>	58
4	UTILIZAÇÃO DOS PRECEDENTES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	63
4.1	Análise legal - regulação do Código de Processo Civil	64
4.2	Possíveis precedentes com capacidade de vinculação da Administração	68
4.3	Prescindibilidade do trânsito em julgado	70
4.4	(Des)necessidade de regulação específica da utilização dos precedentes pela Administração Pública	72
4.5	Aplicação de precedentes no Direito Previdenciário	75
4.6	Aplicação de precedentes no Direito Fazendário	79
4.7	Precedentes a serem utilizados para análise de vinculatividade	81
4.8	Formação de centros de inteligência administrativos	83
4.9	Aplicabilidade dos Centros de Inteligência no âmbito das Procuradorias ..	86
5	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

A utilização de precedentes judiciais pela Administração Pública representa um avanço significativo na busca por uma gestão mais eficiente e justa das demandas governamentais. Este tema, que vem ganhando destaque no cenário jurídico brasileiro, encontra respaldo na necessidade de reduzir a litigância e promover a previsibilidade e segurança jurídica nas relações entre o Estado e os cidadãos. A Advocacia de Estado desempenha um papel importante nesse processo, podendo ser um catalisador na sua integração dos precedentes judiciais pela Administração. A pesquisa busca compreender a evolução jurisprudencial como forma de amadurecer a prática administrativa nas repartições, sob um ponto de vista da necessidade de um Poder Público uno e colaborativo.

Em meio aos anos de estágio (Advocacia-Geral da União e Escritório de Advocacia), dois casos chamaram muita atenção, envolvendo lesão aos particulares que pleitearam por seus Direitos.

O primeiro consubstanciou o pleito de devida pensão por morte por esposa de agricultor, que não o conseguiu por falha tanto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) quanto da Justiça Federal, ao negarem por quatro vezes seguidas o estabelecimento do benefício, mesmo a requerente preenchendo os requisitos de beneficiária: carência do falecido, evento morte, reconhecimento judicial *post mortem* de união estável e, portanto, dependência financeira. Apesar de ser a lei clara em equiparar a união ao casamento, e, diante disso, o STJ ter entendimento uníssono a respeito da presunção de dependência econômica mútua na constância conjugal, as negativas os desconsideraram. Mesmo esses indeferimentos podendo não terem sido propositais, ou seja, frutos de falha da autarquia, ao trabalhar sobre a situação da cliente percebeu-se a pertinência de construções judiciais à valorização de uma integração cooperativa entre os Poderes perante à sociedade.

Já o segundo dizia respeito ao ingresso no serviço público. O candidato logrou êxito em segundo lugar do certame para o cargo de professor universitário o qual exigia graduação em pedagogia. Malgrado o fato de não o possuir, era detentor de titulação equivalente, bem como havia feito mestrado e doutorado na área de educação, razão pela qual teria direito de tomar posse segundo entendimento das 4 turmas do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região. Poderia assumir diante da existência de grau acadêmico equivalente e superior ao exigido, mas foi impedido pela instituição de ensino por não preencher estritamente o que previa o edital. Em outras palavras, foi prejudicado por excesso de

formalidade. Então, surgiu a dúvida do por quê que o entendimento não foi aplicado ao caso. Se o fosse, o candidato não teria de passar aflições e despender saúde e dinheiro em busca dos seus direitos, provavelmente necessitando de esperar anos lutando pela possibilidade de alcançá-los na via judicial, sem contar na ausência de prejuízo à Administração.

Dada a pertinência de estudo sobre o tema, e em face dessas situações, decidiu-se pela realização da presente pesquisa, que começou da coleta de quais trabalhos seriam utilizados.

Diante da vontade de se objetivar a base de estudo, foram procurados trabalhos em plataformas institucionais. As escolhidas, diante de orientação do professor da disciplina de Pesquisa Jurídica lecionada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, acabaram sendo o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT, cuja busca surgiu a partir dos seguintes termos: “precedentes judiciais e administração pública”. À época (06/03/2024) encontraram-se 47 trabalhos, entre os quais apenas 15 tinham pertinência temática¹ à monografia ao mesmo tempo que estavam disponíveis para acesso público. Totalizaram 12 dissertações de mestrado, e 3 teses de doutorado.

Outrossim, a metodologia adotada também incluiu o levantamento da legislação pertinente, dados estatísticos do CNJ e a investigação do posicionamento dos tribunais superiores e órgãos de controle sobre algumas temáticas abordadas. Consequentemente, foi realizada análise crítico-construtiva de todo o material, envolvendo, inclusive, confronto de argumentos, tudo com a finalidade de se pensar em propostas concretas de solução da problemática discutida, qual seja a falta integração entre a Administração com a maturação interpretativa judicial.

Malgrada evolução legislativa advinda do CPC/15 sobre a matéria dos precedentes, se mostrou acontecer a passos curtos. Não à toa, a morosidade do Judiciário continua sendo “nitidamente” um problema significativo, com o Poder Público no topo da lista dos litigantes, de acordo com levantamento estatístico do CNJ. Isso se reflete na cultura de litigância enraizada na atuação estatal, sem contar que a falta de integração entre a evolução jurisprudencial e a Administração agrava o cenário, tendo a Advocacia de Estado, muitas vezes, um papel de recorrente compulsivo em defesa desmedida do erário. Por isso, o

¹ A pertinência foi analisada subjetivamente a partir da leitura dos resumos e dos sumários dos respectivos trabalhos;

objeto de estudo principal foi a forma de se combater essa sistemática, fator de aumento dos litígios judiciais.

Os objetivos específicos do estudo incluíram: 1) a análise dos precedentes judiciais, sob o ponto de vista histórico, conceitual e doutrinário; 2) a relação dos precedentes com o Direito Administrativo e os fundamentos do sistema de precedentes, considerando análise sistêmica legislativa e principiológica; e 3) o papel da advocacia pública na utilização dos precedentes como forma de combate à litigiosidade.

Bem, o estudo foi dividido em 5 capítulos, sendo o primeiro essa introdução, é o quinto a conclusão.

Especificamente, o segundo, o terceiro e o quarto seguem os objetivos específicos deste trabalho: o conceito de precedentes judiciais e seus aspectos; a importância e a pertinência da cooperação estatal e os arcabouços conceitual, legal e principiológico; e as práticas cooperativas frente a vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais, com a Advocacia de Estado sendo um elo fundamental na solução apresentada.

A pesquisa é original, pois, apesar de haver produção científica sobre o tema, não se encontraram estudos que analisassem especificamente o papel dessa Advocacia no novo cenário de trabalho das Procuradorias com proposição à solução de larga escala ao final sugerida.

Essa monografia não pretende esgotar o tema. Pelo contrário. A produção científica é contínua e deve dar espaço a novos pensamentos envolvendo o assunto, contra argumentando ou mesmo complementando.

2 PRECEDENTES JUDICIAIS

Para a vida cotidiana, os precedentes refletem um processo de tomada de decisão informado por experiências anteriores. Isso não apenas facilita a escolha entre diversas opções disponíveis, mas também contribui para uma maior sensação de segurança e previsibilidade das pessoas, por exemplo a escolha de um caminho conhecido para voltar para casa ao invés de uma rota desconhecida.

Analisar um precedente, nesse sentido, significa compreender como uma determinada situação foi abordada anteriormente e utilizar esse conhecimento de referência para lidar com casos futuros que apresentem semelhanças. Essa prática destaca a essência da aprendizagem e da adaptação humanas, fundamentadas na capacidade de extrair lições do passado. Evidencia a continuidade e a evolução do conhecimento em todas as áreas da vida.

Na explicação de Silva (2019, p. 14):

Como a própria nomenclatura sugere, precedente é um termo que está relacionado àquilo que é antecedente a outra coisa, ou seja, o precedente sempre é anterior a algum referencial que lhe é posterior, possuindo, assim, um aspecto nitidamente relacional. A estruturação básica do argumento por precedentes é a seguinte: deve ser feito X quando se der Y, porque antes já aconteceu Y e a ação tomada foi X.

No âmbito jurídico, essa lógica se materializa na forma como os juízes utilizam decisões anteriores para fundamentar as futuras. Ao fazê-lo, não apenas asseguram uma certa previsibilidade e consistência nas decisões judiciais, como também reforçam a noção de justiça, assegurando que casos semelhantes sejam tratados de maneira equivalente.

Ou seja, no âmbito do Poder Judiciário o comportamento deve ser cronicamente consistente de modo a assegurar às pessoas sobre a forma de como os casos serão julgados, a fim de que não haja decisões conflitantes sobre o mesmo assunto, de modo a não macular a confiança da sociedade perante a Justiça.

É claro que certos precedentes não devem ser perpetuados se não ajudam a compreender o presente. Porém os que têm pertinência temática devem sim afetar a vida das pessoas, e serem respeitados tanto por quem os produziu quanto por quem decide casos similares posteriormente, baseando-se na expectativa legítima de consistência nas decisões. Mas claro que não é necessário que eventos sejam exatamente iguais para que uma decisão sirva como precedente para outra, pois se assim o fosse, não existiriam julgados aplicáveis a novas situações. Precisa haver, apenas, uma certa similaridade. (Lopes, 2018).

Sobre essa questão, Robert Alexy e Ronald Dworkin destacam que nunca existem dois casos completamente iguais e que o desafio está em determinar a relevância das diferenças entre eles. Em complemento, Dworkin introduz o conceito de "força gravitacional" do precedente, explicando que essa força não deriva simplesmente da sua promulgação como se fosse uma legislação, mas da equidade em tratar casos semelhantes de maneira similar, porque um precedente é um registro de uma decisão política passada que fornece razões para julgar casos futuros com base na justiça de manter coerência. (Lopes, 2018).

Retornando à discussão, a importância de respeitar decisões passadas, ou, em outras palavras, a doutrina do precedente, deve ser ressaltada como um pilar de qualquer sistema de poder. Isso se deve à expectativa de que se mantenha tratamento igualitário das pessoas diante da lei, junto a racionalidade e a previsibilidade necessárias ao desenvolvimento social.

2.1 Breve contexto

Precedentes são entendidos como decisões judiciais anteriores que estabelecem um modelo, um paradigma para a resolução de casos futuros envolvendo questões jurídicas semelhantes ou idênticas. Não apenas são referências casuais, pois possuem uma autoridade que orienta a interpretação e a aplicação do Direito em novas circunstâncias, assegurando a consistência e a previsibilidade nos julgamentos. (Silva, 2019).

Em outras palavras, possuem força vinculante, obrigando os tribunais a adotarem as mesmas conclusões em casos que apresentem as mesmas questões. Também contribui à formação e ao desenvolvimento do Direito, porque ao longo do tempo, interpreta-se leis, resolve-se ambiguidades, e, muitas vezes, preenche-se lacunas legislativas, criando assim um corpo robusto interpretativo sobre as normas. (Silva, 2019).

Nesse sentido, a autora lembra da relevância dessas decisões não apenas como resoluções de casos individuais, mas como fundamentos essenciais para a construção do Direito em um contexto mais amplo, refletindo a complexidade e a dinâmica da sociedade.

Em sua dissertação de mestrado, destaca que (2019, p. 15):

(...) precedentes funcionam como eficientes ferramentas para conferir racionalidade ao sistema e uniformidade na aplicação do Direito, garantindo tratamento isonômico

a quem se encontre na mesma situação. A ideia é que pessoas em situações fáticas suficientemente idênticas recebam do Estado-juiz o mesmo tratamento.

Surgem no contexto de dissenso interpretativo, atuando como ferramentas essenciais para garantir uma aplicação da lei que seja tanto coerente quanto uniforme, algo particularmente valioso em momentos em que a mera leitura textual da legislação não oferece uma resposta clara para questões disputadas, ou quando a aplicação direta da lei ao caso concreto revela-se problemática. (Silva, 2019).

Em suma, quando um precedente é invocado como critério de justificação, subentende-se que existem dificuldades na interpretação da legislação aplicável. Isso pode ocorrer devido à ambiguidade do texto legal, à complexidade das circunstâncias do caso ou à existência de várias interpretações plausíveis da lei. Contudo, claro, em situações onde a lei ou da Constituição são auto suficientes, ou seja, desprovidas de controvérsias, o referencial normativo pode ser suficiente à decisão do caso, o que não diminui a importância das decisões judiciais pretéritas, ao contrário, reafirma seu papel como mecanismos de clarificação e orientação em contextos de incerteza. (Silva, 2019).

2.2 Sistemas jurídicos: *common law* e *civil law*

Os precedentes judiciais representam a espinha dorsal do sistema de *common law*, essencial para a tentativa de estabilidade e de evolução do Direito nas jurisdições que o adota. Sua singularidade reside em sua dependência às decisões previamente tomadas pelo Judiciário, que estabelecem regras a serem seguidas.

Na prática, juízes de cortes superiores, ao interpretarem e aplicarem o Direito, têm o poder não apenas de seguir, mas também de expandir e, em certas ocasiões, modificar a aplicabilidade de princípios legais para endereçar novas questões que surgem. Os precedentes, portanto, são vistos não como meras decisões passadas, mas como uma fonte dinâmica do Direito, constantemente adaptada e moldada de acordo com as necessidades da sociedade. Evidencia-se, então, uma função dual: enquanto um julgado define e resolve uma controvérsia, também estabelece precedente que guiará a resolução de casos análogos. (Oliveira, 2016).

Por outro lado, a tradição do *civil law*, é marcada pelo primado da legislação como a fonte principal do Direito. Esse sistema se caracteriza pela tentativa de codificar de forma abrangente as normas que regulam as relações sociais, operando sob a premissa de que é possível antecipar e normatizar as facetas da conduta humana por meio de textos legais. Aspira-se à completude, esforçando-se para cobrir muitas áreas possíveis da vida em sociedade através de um conjunto sistemático de leis. (Oliveira, 2016).

Essa abordagem pode ser vista como a tentativa de criar um sistema jurídico "fechado", no qual as regras e os procedimentos são definidos de maneira clara e exaustiva em códigos legais. Os juízes e tribunais, portanto, teriam como principal função a aplicação dessas leis aos casos concretos. Nesse contexto, a criação de normas jurídicas é predominantemente uma prerrogativa do Poder Legislativo, e a margem para interpretação judicial é relativamente restrita, seguindo a lógica de que a lei codificada é a expressão mais direta da vontade popular. (Oliveira, 2016).

Quanto a origem, Assis (2018) explica que as duas tradições têm origens históricas distintas, sendo do Direito Romano o sistema de escritos característicos do *civil law*, que relega o Direito Consuetudinário a um papel subsidiário; e da tradição jurídico-normanda o sistema de precedentes característicos do *common law*, onde decisões dos tribunais reais de justiça tornaram-se a base da prática jurídica.

Apesar disso, não existe uma barreira intransponível entre elas, pois sempre houve interação envolvendo ambas. Portanto, ainda que haja grandes distinções entre os modelos, a presença do Direito Romano em diversos ordenamentos não é suficiente para diferenciar de maneira decisiva a adoção de *civil law*, em vista de cada tradição conceber o Direito com uma visão própria do seu papel na sociedade, na política, na criação e no funcionamento do respectivo sistema legal. (Assis, 2018).

2.2.1 Vinculação dos precedentes - *common law* e *civil law*

Como dito, no *common law*, os precedentes são fundamentais na constituição do Direito, pois têm força vinculante, estabelecendo uma hierarquia: decisão tomada por um tribunal superior deve ser aplicada pelos inferiores em casos análogos. Essa prática é conhecida como "*stare decisis*" (a doutrina da permanência das decisões), e se baseia na busca

pela *ratio decidendi* (a fundamentação da decisão) com a finalidade de assegurar uma orientação à sociedade, enfatizando o delineamento das razões determinantes e das condições sem as quais o resultado do julgado não ocorreria. (Rossato, 2016).

Por outro lado, nos países adeptos do *civil law*, como os situados na Europa Continental e na maioria dos países da América Latina, incluindo o Brasil, a tradição jurídica não confere aos precedentes o caráter vinculante observado naquele sistema. Assim, o Direito é predominantemente codificado, e as decisões judiciais são vistas como interpretações desses códigos com apenas capacidade de serem aplicadas. Aliás, no âmbito do sistema de *civil law*, a legislação ocupa o ápice da hierarquia das fontes do Direito, refletindo o princípio da legalidade, que sublinha a supremacia da lei escrita na determinação das regras jurídicas. A jurisprudência, neste contexto, não possui a mesma força normativa inerente à legislação, sendo considerada uma fonte secundária que pode ser modificada ou mesmo descartada. (Rossato, 2016).

Aí, em suma, os precedentes possuem uma influência mais persuasiva do que vinculante. Ou seja, embora as decisões de tribunais possam ser respeitadas e servir como guias, não existe necessariamente obrigatoriedade formal para isso, o que permite aos juízes adaptem seus pronunciamentos às especificidades de cada caso. (Assis, 2018).

Apesar da diferença conceitual entre os sistemas, salienta-se que as culturas (projeções históricas da consciência e das intencionalidades de uma sociedade) de cada nação são diferentes, o que significa cada país ter particularidades tratando da incorporação de um deles. Ou seja, há possibilidade de “mistura teórica”. Exemplo: enquanto a tradição do *common law* utiliza precedentes de forma profundamente enraizada, com a Suprema Corte seguindo suas próprias decisões; no Brasil, a vinculação a precedentes emerge da legislação, seja constitucional seja infraconstitucional, o que mostra individualismo na conformação aos atos de poder. (Oliveira, 2016).

Salienta-se que nas últimas décadas ocorreu aproximação da realidade brasileira ao sistema do *common law* por meio de mudanças normativas. Houve amadurecimento na área jurídica e nas instituições, que começaram a adotar uma certa incorporação desse modelo, impulsionado por reformas constitucionais e legais. (Oliveira, 2016).

2.2.2 Aproximação entre os sistemas *common law* e *civil law*

Apesar das origens distintas, ambas têm observado um movimento de convergência, razão pela qual não existe hoje modelo puro de sistema jurídico, em face da influência recíproca ao longo do tempo, por exemplo: a necessidade de leis escritas para regular o Direito Processual Civil na tradição do *common law*, e a constitucionalização dos Direitos e princípios que desafiou o paradigma legalista do *civil law*. (Lopes, 2018).

Segundo Mauro Cappelletti, tal aproximação se dá inclusive em face das tendências convergentes entre essas tradições jurídicas serem impulsionadas pela necessidade comum de atribuir ao Judiciário uma responsabilidade maior na formação e na evolução do Direito, reflexo das transformações nas sociedades modernas. (Lopes, 2018).

Esse processo de unificação é caracterizado por influência mútua que desafia as representações tradicionais dessas tradições jurídicas, motivadas pela evolução do Direito no contexto do pós-positivismo, com foco na constitucionalização do Direito e a principalização da Constituição, bem como pela evolução para o Estado Constitucional, onde o princípio da legalidade não se limita apenas à lei em sentido estrito, mas ao Direito amplamente, formando um "bloco de constitucionalidade". (Lopes, 2018).

Da mesma visão partilha Rossato (2016), entendendo que as fronteiras rígidas que tradicionalmente separam os sistemas de *civil law* e *common law* estão se tornando cada vez mais permeáveis, em parte devido ao intercâmbio global de ideias e práticas jurídicas, à constitucionalização do Direito e à valorização crescente da jurisprudência nos países de tradição do *civil law*, fenômeno observável no efeito cada vez mais transcendente dos precedentes, que começam a ser reconhecidos por sua capacidade de promover certeza, previsibilidade e igualdade no trato dos jurisdicionados, demonstrando maturidade jurídica ascendente.

No âmbito do Direito Inglês, a ênfase tem se deslocado em direção à legislação escrita, com a elaboração de normas gerais que se afastam do modelo puramente costumeiro. Paralelo a isso, no Brasil, as alterações constitucionais e infraconstitucionais recentes refletem uma tendência de aproximação aos princípios do *common law*, particularmente no que tange à valorização da jurisprudência, sugerindo uma evolução nos métodos interpretativos, aproximando os dois modelos através da incorporação de práticas que fortalecem o papel dos precedentes. Essa proximidade manifesta-se sobretudo através da adoção do sistema de

súmulas vinculantes e do mecanismo de repercussão geral, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e pelo Código de Processo Civil de 2015, respectivamente. (Rossato, 2016).

Aqui, a interação entre os sistemas jurídicos tem sido particularmente notável no Direito Administrativo, onde se verifica uma convergência entre as práticas de controle e exercício da autoridade típicas de ambos os modelos. Por isso a ênfase na busca de uniformização da jurisprudência, como destacado pelas Leis dos Juizados Especiais Federais e da Fazenda Pública, com reforço do Código de Processo Civil, alinhando o Brasil à tendência global de valorização do posicionamento do judiciário. (Rossato, 2016).

O fundamento desse movimento, como explica Silva (2019), se dá ao uso de argumentos baseados em precedentes, vinculantes ou não, prática comum em todas as culturas jurídicas, uma vez que representa uma expressão da racionalidade humana, constituindo uma fonte importante de normas para resolver casos concretos.

2.3 Distinção conceitual de precedente frente a decisão, jurisprudência e súmula

A diferenciação é importante e pertinente ao entendimento do funcionamento do sistema judiciário, pois cada um desempenha papel específico na aplicação e interpretação do Direito, afora necessidade de se manter, profissionalmente, técnica apurada no trato das palavras.

2.3.1 Decisão

Há uma distinção fundamental no Direito entre decisões judiciais e precedentes. Esses, para serem vistos como tal, devem possuir certas características que elevam seu *status* para além de uma simples decisão. A essência dessa diferenciação reside na eficácia que um precedente carrega para julgados futuros, um poder derivado da autoridade jurídica que fundamenta sua conclusão. Não é apenas um exemplo isolado de aplicação da lei, mas sim um guia normativo interpretativo e de aplicabilidade da lei em casos futuros, oferecendo um caminho intelectual para a solução de controvérsias similares, enquanto que uma mera decisão é apenas a subsunção da lei ao caso concreto. (Rossato, 2016).

No mesmo sentido, Zaneti Júnior mostra: um precedente é caracterizado pela aplicação de lei em situação de controvérsia, sem necessariamente fazer referência a uma decisão anterior, e estabelece um padrão às decisões futuras. (Rossato, 2016).

A distinção é fundamental não apenas para a compreensão teórica, mas também para a prática jurídica, pois nem todas as decisões judiciais possuem a mesma forma ou o mesmo “impacto” no ordenamento, reservando a qualificação de precedente para aquelas que efetivamente contribuem à construção do Direito.

2.3.2 Jurisprudência

Com suas raízes no Direito Romano, apresenta três principais significações: 1) na tradição de Ulpiano, é vista como a ciência do Direito, refletindo o conhecimento profundo e a capacidade de aplicar a lei de forma sábia; 2) ressalta os pareceres dos juristas, especialistas cujos conselhos influenciam a prática e a interpretação do Direito; por fim, a mais comum no uso contemporâneo, 3) um conjunto de decisões judiciais que, ao solucionarem casos concretos, estabelecem entendimentos que orientam futuras interpretações da lei, contribuindo para a estabilidade do sistema jurídico. (Rossato, 2016)

Enquanto o precedente é caracterizado pela sua singularidade, derivando de uma decisão específica e servindo como uma regra a ser seguida a casos futuros semelhantes, a jurisprudência é definida por sua pluralidade, consistindo em um conjunto de decisões judiciais que, tratando de questões semelhantes, podem abranger um amplo número de casos.

A princípio, o caráter singular do precedente significa uma força normativa específica, capaz de orientar decisões futuras de maneira mais direta e obrigatória, especialmente em sistemas de *common law*, onde a doutrina da permanência das decisões (*stare decisis*) confere aos precedentes uma autoridade vinculante. Por outro lado, a jurisprudência, entendida como um conjunto de decisões, atua de forma mais ampla e flexível, influenciando a interpretação do Direito de maneira persuasiva, sem impor uma obrigatoriedade estrita.

Um dos desafios da jurisprudência, reside na identificação das decisões que efetivamente compõem essa "massa crítica" de julgamentos uniformes necessários para estabelecer um entendimento consolidado sobre uma determinada matéria. A quantidade de

decisões necessárias para formar uma jurisprudência dominante pode variar significativamente, dependendo da complexidade do tema, da frequência com que surge em litígios e da divergência entre as decisões dos tribunais. (Rossato, 2016).

Paralelo a isso, um precedente exige do magistrado uma análise comparativa cuidadosa entre os fatos do caso corrente e aqueles do caso paradigmático que o estabeleceu. Portanto, enquanto a jurisprudência oferece uma visão panorâmica do entendimento dos tribunais sobre determinadas questões, servindo como uma fonte de Direito de natureza persuasiva, o precedente fornece uma orientação normativa mais direta e específica, com implicações obrigatórias. (Rossato, 2016).

Nessa mesma linha de raciocínio, Silva (2019, p. 16) disserta:

Por fim, algumas distinções terminológicas fazem-se pertinentes para que se obtenha a precisão conceitual do precedente judicial, a exemplo da diferenciação com o termo “jurisprudência”. Embora “precedente” e “jurisprudência” costume, em muitas ocasiões, ser tratados como expressões sinônimas, isso é um equívoco.

De acordo com Michele Taruffo, há diferenças de ordem quantitativa e qualitativa entre os dois termos. Quanto ao aspecto quantitativo, **o precedente diz respeito a uma decisão específica de um determinado caso, enquanto a jurisprudência faz alusão a uma pluralidade de decisões no mesmo sentido, relativas a variados litígios.** Já no que se refere à diferença qualitativa, segundo o doutrinador, **a aplicação do precedente depende, invariavelmente, da identidade ou da analogia entre os fatos do caso precedente com os do caso em julgamento, ou seja, é preciso que o aplicador identifique a norma do precedente e realize um cotejo entre os casos. Por sua vez, a invocação da jurisprudência não obriga essa analogia comparativa, de modo que sua aplicação independe da identificação dos fatos relevantes.**

Aliás, é bom que se diga que o precedente isoladamente considerado não é tão valorizado no civil law. Valor maior é conferido quando o precedente é reiteradamente reproduzido a ponto de formar uma jurisprudência. A despeito disso, no Brasil, com o advento do CPC-2015, há casos de simples precedentes que possuem eficácia normativa, mesmo sem ter gerado jurisprudência dominante, como, por exemplo, a decisão de incidente de assunção de competência. (grifo nosso)

São definições que se influenciam, e cada uma tem sua importância a depender da valorização dada por determinada cultura. No caso do Brasil, por exemplo, a jurisprudência tem um peso que se sobrepõe ao dos precedentes, esse ainda caminhando à uma maior consolidação normativa, que pode ser vista na evolução do Direito Processual Brasileiro, especialmente por meio das reformas introduzidas no CPC/73, reveladora do esforço contínuo a fortalecer a jurisprudência como pilar à uniformização da interpretação e da aplicação do Direito.

Tais reformas, detalhadamente apresentadas na tese de doutorado de Luciano Alves Rossato (2016), introduziram mecanismos significativos para promover a observância da jurisprudência. Um deles, na tentativa de reduzir a carga de processos nos tribunais ao desestimular recursos baseados em argumentações já superadas pelo entendimento consolidado, permitiu ao relator negar provimento, de forma monocrática, a recursos que estivessem em desacordo com súmulas ou a jurisprudência dominante do próprio tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunais Superiores. Outro exemplo foi o estabelecimento da presunção absoluta de repercussão geral em recursos extraordinários que contestassem decisões divergentes das súmulas ou da jurisprudência dominante do STF.

Além do CPC, as legislações dos Juizados Especiais Federais e da Fazenda Pública também ressaltaram a valorização da jurisprudência, prevendo, por exemplo, o incidente de uniformização de interpretação de lei em casos de divergências entre turmas de diferentes regiões ou contrariedade a súmulas do STJ.

2.3.3 Súmula

São enunciados breves por meio dos quais se resume o entendimento consolidado dos tribunais acerca de questões jurídicas frequentemente debatidas. Surgem da necessidade de se promover a uniformidade nas decisões judiciais, garantindo maiores previsibilidade e segurança jurídica tanto para os operadores do Direito quanto para os cidadãos.

Essencialmente, as súmulas ajudam a evitar decisões divergentes em casos similares, inclusive sendo um bom redutor da carga de trabalho dos tribunais com litígios repetitivos.

Se baseiam em jurisprudências e, apesar de não serem equiparadas às leis, sob certas condições, podem adquirir um caráter vinculante. É o caso das introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, segundo o qual certas súmulas aprovadas pelo STF teriam poder normativo obrigatório inclusive sobre a Administração Pública².

² Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após 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, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

Apesar de refletirem posições dominantes, não detalham aspectos fáticos nem o raciocínio jurídico subjacente. São breves e não necessitam trabalho hermenêutico, em descompasso à análise para formação de precedentes. (Rossato, 2016).

2.3.4 Precedente

É o julgado destinado a orientar o julgamento de casos futuros. Pode, ainda, ser uma das primeiras decisões a abordar um determinado tema, introduzindo nova tese jurídica, ou veredito que encerra um debate prolongado, potencialmente adotando uma nova posição em detrimento da anteriormente prevalente. Inclusive, um único precedente tem capacidade de modificar uma jurisprudência já estabelecida, fenômeno este descrito por Michele Taruffo como vinculação refutável. (Rossato, 2016).

Seu aspecto mais marcante é a capacidade de orientar julgamentos futuros, característica manifestada através de sua direção, que pode ser tanto vertical quanto horizontal. Na vertical, influenciam os julgamentos de instâncias inferiores na hierarquia, a exemplo dos estabelecidos em recursos especiais repetitivos ou ações diretas de inconstitucionalidade. Contrariamente ao que poderia parecer, a dinâmica não diminui a importância da atuação dos juízes de primeira instância em relação aos tribunais superiores. Ao invés, reflete a diversidade funcional entre essas instâncias. (Rossato, 2016).

Já a força horizontal ocorre quando aplicado por órgãos judiciários do mesmo nível, destacando-se a relevância dos autopercedentes originados na mesma corte que julga. Pode-se citar os formados no STJ, como em recursos especiais repetitivos, que vinculam os membros do próprio Tribunal.

2.4 Distinção e superação dos precedentes (*distinguishing* e *overruling*)

A vinculação estrita a decisões anteriores poderia, à primeira vista, sugerir uma rigidez que estagna a evolução normativa. Contudo, mecanismos específicos do *common law* - particularmente, a superação (*overruling*) e o diferenciamento (*distinguishing*) - permitem dinamismo na interpretação e na aplicação de julgados.

A técnica da distinção permite que juristas e magistrados analisem e comparem as circunstâncias de um caso atual com os fatos de um precedente, com o objetivo de

determinar se a aplicação da norma é adequada ao caso em questão. Essa análise se concentra na identificação de diferenças e semelhanças juridicamente relevantes entre os casos, fundamentando a decisão de aplicar ou não. (Assis, 2019).

Busca-se adotar a razão da decisão prévia (*ratio decidendi*) para analisar situações novas que compartilham aspectos similares. Diante da inadequação ou potenciais efeitos adversos de tal precedente em um contexto específico, magistrados possuem a prerrogativa de desviarem-se deste, desde que ofereçam explicações pormenorizadas para tal escolha. Quando se identificam discrepâncias significativas entre o atual e o precedente, a estratégia apropriada é o diferenciamento. Nesse cenário, Marcelo Alves Dias de Souza aponta que não se aplica devido à divergência nos elementos. (Assis, 2018).

Já a superação, conforme esclarecido por Ravi Peixoto e Luiz Guilherme Marinoni, envolve revisão e atualização de uma norma anterior, adaptando-a às circunstâncias presentes, indicando que a adesão a julgamentos passados não é inalterável. Exige-se do magistrado argumentação consistente que justifique a nova diretriz. (Assis, 2018).

Na explicação de Silva (2019), a técnica da superação (que deve ser feita, diga-se de passagem, pelo tribunal que originou o precedente ou por um órgão superior na hierarquia judiciária) representa uma ferramenta dentro do sistema, possibilitando a evolução do ordenamento em resposta a mudanças no contexto social, econômico, político e jurídico. Diferentemente da distinção, que se foca em identificar diferenças fáticas ou jurídicas entre casos para justificar a não aplicação de um precedente específico, a superação implica na revogação ou na exclusão efetiva de um precedente do sistema jurídico.

Nas palavras de Caldas (2013), *overruling*, ou a revogação de um precedente, constitui uma abordagem pela qual um anterior é despojado de sua autoridade vinculante e substituído por uma nova orientação. Este processo assemelha-se à anulação de uma legislação por meio de uma nova lei, e pode manifestar-se expressa - quando uma corte decide claramente adotar uma nova direção ou abandonar uma anterior - ou tacitamente - quando a adoção de uma nova postura ocorre de forma implícita.

Diante desse cenário, surge o “princípio da inércia argumentativa”, que favorece a manutenção do *status quo* e demanda uma carga argumentativa significativa a justificar a superação de um precedente. Assegura que mudanças na jurisprudência sejam ponderadas e baseadas em razões substanciais, evitando alterações precipitadas.

Sobre o assunto, Jaldemiro Rodrigues (Silva, 2019, p. 22), entende:

(...) que (...) a decisão que afasta um precedente deve ser “seriamente motivada”, respeitando o forte ônus da argumentação qualificada imposto pelo sistema de precedentes obrigatórios, mediante a demonstração i) de que o precedente se formou de forma equivocada ou que não goza mais de congruência social e/ou consistência sistêmica (overruling); ii) de que existem fatos relevantes no caso sob julgamento que o distancia do precedente. Em suma, a “inércia argumentativa intervém em favor do estado de coisas existente, que só deve ser alterado, se houver razões a favor da mudança, se houver prova da oportunidade de mudar de conduta diante de uma situação que se repete”.

Embora seja indiscutível que a jurisprudência deva evoluir em resposta à dinâmica da sociedade, aos avanços sociais e ao progresso civilizatório, isso deve ser feito de maneira a prevenir rupturas abruptas e sem justificção adequada, evitando custos econômicos e sociais, pois mudanças repentinas abalam a previsibilidade e a estabilidade das relações, fundamentais ao planejamento e à organização das vidas dos cidadãos. (Silva, 2019).

Diante disso, o implemento da eficácia *ex nunc* resguardaria a autoridade da *ratio decidendi* preexistente sobre eventos e processos antecedentes à mudança de orientação, visando o equilíbrio na evolução do Direito, preservando a confiança. (Caldas, 2013).

Ademais, outro conceito emerge. Segundo Lúcio Dantas, uma subdivisão da superação: o *overriding*, técnica caracterizada pela modificação limitada na aplicabilidade, ajustando localizadamente a jurisprudência, impondo restrições pontuais, e não invalidação integral. Isso não ocorre de maneira aleatória, mas por meio de avaliação meticulosa, similar à diligência requerida na formulação de um novo precedente. (Caldas, 2013).

2.5 Ratio decidendi e obiter dictum

A *ratio decidendi* é o núcleo vinculante do precedente, a essência que possui autoridade e deve ser considerada em casos futuros. É a parcela da decisão instituidora da norma a ser seguida. Diferencia-se de outras partes do julgamento, como os *obiter dicta*, comentários acessórios ou observações que o magistrado pode fazer durante a fundamentação da decisão, mas não necessariamente vinculantes. (Silva, 2019).

Conforme escreve a autora (2019, p. 17):

Conforme ensina José Rogério Cruz e Tucci, o precedente compõe-se de duas partes: **a) as circunstâncias fáticas que embasam a controvérsia; b) a tese ou princípio jurídico assentado na motivação da decisão (a ratio decidendi).**

Segundo leciona Leonardo Carneiro da Cunha, “a ratio decidendi consiste numa regra geral sem a qual o caso seria decidido diversamente”. Isto é, “a ratio decidendi identifica-se, não com a decisão do caso concreto, mas com a escolha hermenêutica adotada, ou seja, com o princípio jurídico que, aplicado aos fatos determinou aquela particular decisão”. Ainda de acordo com o autor, **é na ratio decidendi que está contida a solução hermenêutica do caso concreto, que servirá de orientação abstrata para outros casos.** (grifo nosso).

Os *dicta* podem incluir uma variedade de considerações, como argumentos levantados pelo relator que não foram acolhidos pela maioria ou reflexões sobre aspectos do caso que, embora relevantes, não são decisivos para o desfecho. Essas considerações, apesar de não comporem a *ratio* e, portanto, não terem força vinculante, possuem um valor persuasivo que não deve ser subestimado. Contribuem ao enriquecimento da análise jurídica, podem oferecer *insights* sobre o raciocínio do juiz, influenciando a compreensão e a aplicação do Direito, e eventualmente ascender à condição de *ratio decidendi* em casos futuros, quando os argumentos contidos naqueles ganham a relevância suficiente. (Silva, 2019).

2.6 *Stare decisis*

O princípio *stare decisis*, latim para "permanência das decisões", constitui um pilar nos sistemas de *common law*, servindo como mecanismo de aderência às decisões judiciais. Visa estabelecer a continuidade e a previsibilidade na jurisprudência, impondo aos tribunais inferiores a obrigação de seguir os entendimentos firmados pelos superiores.

Como fundamento do contexto do *stare decisis*, destaca-se a necessidade de tratar de maneira equânime todos os que buscam justiça perante o Poder Judiciário, garantindo que casos similares sejam resolvidos sob as mesmas diretrizes jurídicas; a previsibilidade, que aponta para a capacidade dos indivíduos de anteciparem os possíveis desfechos de suas demandas com base em decisões precedentes, conferindo segurança jurídica às relações sociais e econômicas; e a economia, que destaca a eficiência alcançada pelo judiciário ao evitar a rediscussão exaustiva de questões já decididas. (Lopes, 2018).

Tal doutrina segue a concepção de um sistema jurídico incompleto, demandista de intervenção criativa do intérprete a alcançar soluções justas. Está no cerne da teoria constitutiva, ou seja, ao invés de visualizar o Direito como um sistema fechado e

autossuficiente, reconhece a necessidade de uma atuação judicial que transcenda a mera aplicação de normas pré-definidas, engajando-se na constante evolução e adequação do Direito às realidades sociais em transformação. (Lopes, 2018).

2.7 Precedentes persuasivos e vinculantes

Historicamente, houve em três fases distintas no contexto do *common law* inglês. A primeira é denominada de "ilustração", onde os precedentes serviam meramente como exemplos a futuros julgamentos, sem possuir eficácia vinculante. Durante este período, os juízes e reis compilavam decisões em *statute books*, que, embora não fossem fontes do Direito, serviam de meio de conhecimento nas escolas *Inns of Court*. (Barreto Júnior, 2017).

Na segunda fase, "persuasão", os precedentes começaram a influenciar as decisões. Essa era foi marcada pela catalogação de decisões em *Law Reports* e pelo surgimento da teoria do precedente, influenciada por pensadores como Edward Coke, Mathew Hale, e William Blackstone. Esses relatórios eram mais do que meras coleções: serviam para persuadir as decisões, apesar de não exigirem estrita adesão.

A terceira e mais crucial fase é a de "vinculação", na qual os precedentes assumiram eficácia vinculante, consolidando-se como fonte primária do Direito. Em grande parte influenciada pelas críticas de Jeremy Bentham e John Austin à teoria declaratória de Blackstone, clamava-se pela codificação do Direito e pela adoção de precedentes vinculantes.

Hoje, converge-se com tal construção histórico-doutrinária: são os precedentes persuasivos possuidores de caráter informativo ou recomendatório, sem vincular de forma compulsória o julgador, cuja decisão poderá ou não alinhar-se com o precedente anterior, dependendo de uma série de fatores como a posição hierárquica do tribunal originário e o prestígio do magistrado prolator; enquanto os obrigatórios, possuidores da capacidade de impor uma aderência estrita, reforçam o princípio de *stare decisis* independentemente das convicções pessoais dos magistrados ou tribunais envolvidos. (Lopes, 2018).

2.8 Fundamentos do sistema de precedentes

Similar à lei, as decisões judiciais possuem uma eficácia normativa similar às partes envolvidas, devendo, por isso, alinhar-se à coerência do sistema jurídico para garantir sua legitimidade, valorizando a importância de manter a coerência com decisões passadas, a fim de se preservar segurança jurídica e da isonomia perante às pessoas, evitando julgados imprevisíveis e tratamentos desiguais. (Barreto Júnior, 2017).

Tais princípios, tanto no sistema de *civil law* quanto na tradição do *common law*, foram buscados, mas de formas distintas: enquanto nesse modelo a previsibilidade vem da aplicação sistemática de precedentes, naquele é através de leis escritas que definem as regras a serem aplicadas nas relações jurídicas. Apesar disso, deve-se lembrar que a uniformidade e a coerência nas decisões judiciais são essenciais em ambos os sistemas, para garantir que as partes possam antecipar a resolução de seus conflitos.

Nesse diapasão, Marinoni ressalta a segurança jurídica promovida pelos precedentes como fator fundamental à relação entre particulares e Estado, além de ser crucial à estabilidade econômica, permitindo confiança nos atos estatais e facilitando contratos e investimentos. (Barreto Júnior, 2017).

Na mesma linha, Streck e Abboud destacam a necessidade de coerência nas decisões, especialmente nas que podem se tornar precedentes, exigindo a aplicação uniforme de princípios a casos semelhantes para garantir igualdade e integridade no Direito, pois a coerência vai além da repetição de julgamentos passados, requerendo consistência com a moralidade política subjacente ao sistema legal. Em outras palavras, a integridade nas decisões promove estabilidade, não restringindo o Direito, mas permitindo sua evolução e adaptação. Assim, não "engessam" o Direito, mesmo assegurando sua previsibilidade e sua justiça. (Barreto Júnior, 2017).

2.9 Relação dos precedentes com o Direito Administrativo

Oliveira (2016) descreve que o setor público fundamenta-se na realização dos Direitos estabelecidos tanto na Constituição Federal quanto nas Estaduais e nas legislações que regem a vida das pessoas em um determinado território.

Isso acontece, sobretudo, por meio da oferta de serviços públicos em diversas áreas, e depende de uma estrutura organizada e de pessoas, bem como de uma legislação

específica a orientar a execução de suas funções, a exemplo da a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993³, sobre licitações e contratos; da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; e da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, e das fundações públicas federais.

A relação direta dos precedentes judiciais com a Administração ancora-se no discurso e no consenso gerados pela prestação jurisdicional, evidenciando o Poder Judiciário como um dos pilares mais alinhados às demandas sociais contemporâneas, especialmente em momentos de deficiência representativa e na implementação de políticas públicas eficazes. Nesse cenário, tal relação emerge como estratégia de impulsionamento da Administração a buscar soluções rápidas e assertivas dos problemas envolvendo as práticas administrativas. (Oliveira, 2016).

Inicialmente vista como uma área de potencial conflito devido ao princípio da igualdade na *rule of law*, a integração de aspectos do Direito Administrativo do *common law* no contexto de sistemas de *civil law* revelou-se não apenas viável, mas enriquecedora, como demonstra a experiência dos Estados Unidos e, mais recentemente, a abordagem brasileira. Contudo, a incorporação efetiva da normativa dos precedentes aqui encontra obstáculos, principalmente relacionados à postura dos integrantes do Judiciário e da Administração Pública, pois a valorização dos julgados precedentes e das decisões colegiadas exige uma atitude de humildade e deferência, aspectos ainda desafiadores à prática jurídica nacional, como demonstram as variações nos julgamentos a negligência em relação à autoridade dos tribunais superiores. (Rossato, 2016).

Em outras palavras, a aplicação dos precedentes judiciais pelo Poder Público e pelo Judiciário requer modéstia, respeito e colaboração entre os sujeitos estatais.

³ Hoje Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos);

3 FUNDAMENTAÇÕES DA UTILIZAÇÃO DE PRECEDENTES JUDICIAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Previdenciário é um pertinente exemplo a se tratar na contextualização do capítulo, dada a importância social da matéria e a facilidade de analisá-lo.

Geralmente, segurados ou beneficiários da previdência, após acionarem o Poder Judiciário, conseguem tutela de pagamento ou de revisão de benefícios em face de negativa administrativa. Paralelo a isso, aqueles que, possuindo o mesmo direito, não recorrem à Justiça, ficam à mercê de tutela, situação comum envolvendo a atuação das Agências da Previdência Social no país. Acontece que muitos julgados que obrigam o INSS a efetuar as prestações são decisões as quais a própria Administração já deveria ter executado espontaneamente, mas não tendo feito ao ignorar a evolução interpretativa judicial das leis ao longo do tempo, sob a justificativa do manto da independência entre os Poderes. (Assis, 2018).

Diversas situações análogas ocorrem corriqueiramente, malgrada a valorização gradativa dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro nas últimas décadas, fenômeno que visa combater a instabilidade e a mutabilidade excessiva nas decisões dos tribunais. A mudança vem ocorrendo a “passos curtos”, sequer chegando a instituir uma sistematização da aplicabilidade das decisões judiciais entre os Poderes. Propõe-se, portanto, no presente trabalho, que isso possa ser efetuado, de modo a potencializar a atuação integrada dos diversos sujeitos administrativos.

3.1 Papel da advocacia pública na defesa do interesse público

A Constituição de 1988 optou pelo modelo dualista para a organização da Advocacia Pública, diferenciando as funções da advocacia do Estado (Advocacia-Geral da União e Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal), da advocacia da sociedade (Ministério Público) e da advocacia dos necessitados (Defensoria Pública). (Silva, 2019).

Nos artigos 131 e 132, estabelece-se a estrutura e as competências da Advocacia do Estado no âmbito federal e estadual, respectivamente. O Art. 131⁴ define a

⁴ DA ADVOCACIA PÚBLICA
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Advocacia-Geral da União como a instituição que representa os entes federais judicial e extrajudicialmente, exercendo também atividades de consultoria e de assessoramento jurídico. Já o Art. 132⁵ trata dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Ainda que a Constituição não mencione explicitamente as Procuradorias Municipais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de sua criação.

A doutrina diferencia a atuação do advogado público entre contencioso judicial (função postulatória) e atividade preventiva ou consultiva. Na primeira, defende os atos praticados pelo Estado; na segunda, pode expressar posições jurídicas contrárias aos interesses dos entes. Percebe-se, então, que a atividade vai além da judicialização de conflitos, englobando uma ampla gama de funções. (Silva, 2019).

Inclusive, o próprio Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil especifica as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas como prerrogativas exclusivas dos advogados, concepção reforçada pelo Código de Ética da OAB, que ressalta, adicionalmente, a necessidade de uma papel proativo na prevenção de litígios, estimulando a conciliação e mediação entre as partes sempre que possível.

Em contrapartida, critica-se a Advocacia Pública no que tange à participação judicial em conflitos, pois, na prática observa-se um caminho oposto à tal necessidade de postura conciliatória.

É a mesma lógica da advocacia privada, onde ocorre o estímulo ao litígio compreendido sob a ótica da maximização de lucros, pois o número de demandas, sua duração e a quantidade de atos processuais praticados influenciam diretamente nos honorários cobrados. Além disso, a competição acirrada no mercado, decorrente do aumento no número de advogados, tende a reduzir o valor dos recebíveis, tornando a contratação de serviços jurídicos mais acessível e, conseqüentemente, elevando o número de litígios.

Apesar de criticável, isso acontece, e deve ser inerente apenas ao ramo privado, pois espera-se da área pública a adoção sempre de postura orientada pela economia de

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

⁵ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

recursos junto a redução da litigiosidade, em razão de representar o Estado e ser financiada pelos cofres públicos. Ou seja, tal caminhar no sentido oposto à postura conciliatória contradiz a lógica econômica de reduzir gastos, uma vez que o excesso implica maiores despesas. (Silva, 2019).

Consequência disso é as Procuradorias, para se adaptarem à nova realidade de demandas crescentes, necessitar de estruturas cada vez mais complexas, implicando mais concursos, mais estagiários, mais pessoal de apoio, mais equipamentos e maior infraestrutura, em detrimento do erário, já escasso. Observa-se um “inchaço funcionarista”, que não se traduz necessariamente em maior eficácia ou melhor prestação dos serviços jurídicos. (Silva, 2019).

O atual estado de expansão das Procuradorias junto a outras instituições, não se traduz em uma melhoria efetiva dos serviços oferecidos à sociedade, considerando a distinção importante entre crescer e inchar: enquanto o crescimento implica em um aumento saudável que atende às expectativas e desafia intelectualmente os profissionais envolvidos, o inchaço refere-se a uma ampliação que falha, reduzindo profissionais a meros gestores de casos, incapazes de engajar-se em questões que desafiam suas capacidades cognitivas, o que leva à padronização da atividade, afetando promotores, defensores, juízes, entre outros. Cria-se uma “espiral de irracionalidade”. (Silva, 2019).

Deve haver reorientação da função principal da Advocacia Pública, do contencioso para o consultivo, pois a garantia de direitos não depende exclusivamente dos tribunais, mas também dos órgãos executivos, manifestando de forma passiva, aguardando a provocação de interessados para esclarecer questões jurídicas, e de forma ativa, prevenindo ilegalidades de ofício e contribuindo à formulação de políticas públicas. (Silva, 2019).

Na mesma linha de pensamento, Luciane Moessa Souza, defende a importância de investir em uma consultoria jurídica de qualidade dentro do setor público, capaz de prevenir a prática de ilegalidades e de orientar os órgãos públicos para uma atuação mais eficiente e em conformidade com a lei. (Silva, 2019).

Defende-se aqui, por oportuno, a ideia de reconhecer direitos e resolver questões antes que estas cheguem ao Judiciário, valorizando, em primeiro lugar, o interesse

público primário⁶, como estratégia para evitar a morosidade judicial, em busca de gestão mais social, justa e eficiente dos recursos públicos.

Para justificar a prática consistentemente litigiosa, Priscila Corrêa diz dever-se tal fato à vontade dos titulares de mandatos políticos em adiar a saída de recursos dos cofres para poder utilizá-los imediatamente em programas de governo, usando o Poder Judiciário como instrumento de retardo aos desembolsos. Quanto mais demorado o processo, melhor. (Silva, 2019).

É um comportamento oportunista que sobrecarrega o sistema judiciário e resulta em custos adicionais, incluindo as despesas processuais e de manutenção da estrutura, em paralelo a demora na resolução dos processos. Resultado é a espera pela parte mais fraca, necessitada do bem ou do direito em disputa e incapaz de arcar com os custos processuais, pressionada a aceitar acordos, muitas vezes desvantajosos, apenas a concretizar algum tipo de reparação do dano que efetivamente ocorreu.

Percebe-se, em contrapartida à realidade, a necessidade de postura autônoma da Advocacia Pública, com objetivo de resistir à influência de gestores focados em benefícios não alinhados ao bem comum.

Diante disso, os argumentos que defendem a economia estatal pela não aplicação dos precedentes, sob pretexto de realocar recursos em políticas públicas, falham ao ignorar que a integridade na gestão dos deveres estatais é inegociável, reforçando que os objetivos não podem sobrepor-se aos princípios éticos e legais. (Castelo Branco, 2018).

Acontece que, para além de ser órgão consultivo-jurídico, possui a capacidade de expedir atos vinculantes, conferindo-lhe a responsabilidade de orientar os sujeitos a ela

⁶ Segundo Luís Roberto Barroso, o interesse público primário reflete os objetivos essenciais do Estado, que incluem a promoção da justiça, segurança e bem-estar social, representando os interesses da sociedade como um todo. Já o interesse público secundário diz respeito aos da pessoa jurídica de Direito público envolvida em uma relação jurídica específica, frequentemente identificado com o interesse do erário, que visa maximizar arrecadação e minimizar despesas. Essa distinção é crucial para entender a tradicional separação de papéis entre o Ministério Público e a Advocacia Pública, que defenderiam, respectivamente, os interesses públicos primário e secundário. No entanto, parte da doutrina advoga no sentido de a Administração dever sempre buscar o primeiro, e só perseguir o segundo quando este se alinha àquele, porque o Estado não deveria buscar lucro às custas de atividades de duvidosa ética. (Silva, 2019).

Quando o Poder Público se envolve em litígios, frequentemente adota uma postura combativa, focando na vitória processual acima de tudo, abordagem que leva-lo a ignorar entendimentos pacificados pelos tribunais superiores, a fechar os olhos para ilegalidades e a postergar a concretização de Direitos claramente existentes dos administrados. Dessa maneira, a Administração se afasta de sua função institucional de defender o interesse público, principalmente o primário, que deveria ser seu objetivo principal. (Silva, 2019).

vinculados. Através de análise sistemática das decisões judiciais nos tribunais, poder-se-ia alinhar a atuação dos sujeitos públicos à evolução do entendimento das leis pelo Judiciário, papel esse orientador serviria a guiar a Administração em uma postura que fosse além do pragmatismo, ajustando-se continuamente às mudanças e interpretações do Direito, o que muitas vezes evita litígios desnecessários.

Por essas razões, se posiciona como uma "peça-chave" na integração administrativa. Seu poder de influenciar diretamente a atuação burocrática promove uma abordagem menos rígida e litigiosa. Essa capacidade de orientação não apenas facilita a eficiência administrativa, mas também contribui para a construção de um sentimento geral de confiança na atuação do Estado, reforçando sua percepção como agente equitativo fomentador de confiança e legitimidade perante a população.

Ao atuar de maneira integrada e proativa, com uma institucionalização maior da expedição de atos vinculantes, as Procuradorias seriam influência positiva na luta por prevenção.

3.2 A utilização dos precedentes como forma de combate à litigiosidade

Assim como as leis, os precedentes necessitam de uma atividade interpretativa para serem corretamente aplicados a casos concretos. Esse processo garante a prescindibilidade de uma mera replicação das decisões anteriores, ou seja, assegura análise cuidadosa sobre a adequação da *ratio decidendi* ao caso.

A estrutura do CPC/15 reflete essa necessidade de interpretação e argumentação. Grande fator para esse entendimento é o disposto no seu artigo 489, §1º, V⁷, que exige do julgador a identificação dos fundamentos determinantes do precedente e a demonstração da aplicabilidade às situações.

⁷Seção II

Dos Elementos e dos Efeitos da Sentença

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

Diante disso, a vinculação da Administração Pública a esses precedentes é uma temática relevante que surge na dinâmica das relações entre os Poderes e na efetivação de direitos em momento pré-judicial.

Karla Kariny Knihs (2018) discute essa questão, defendendo que atualmente a tutela dos Direitos Fundamentais exige a participação ativa de todos os Poderes do Estado, sob o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), para evitar abusos e garantir a proteção desses Direitos essenciais à dignidade humana. O assunto ganha relevo sobretudo porque a significativa demanda de recursos destinados à manutenção do sistema judiciário poderiam ser mais bem aplicados em outras áreas essenciais à sociedade, caso muitas das questões atualmente judicializadas já estivessem sido adequadamente resolvidas na esfera administrativa, em vista da economia de dinheiro ao não se ajuizar demanda.

Ilustrando, a autora apresenta em sua dissertação que a Administração Pública surge como protagonista na participação dos quadros judiciais, envolvendo-se em 77% dos Recursos Extraordinários distribuídos no ano de 2016, estatística expressiva que engloba muitos casos de Direito Administrativo, de Direito Tributário e de Direito Previdenciário.

Também, relações jurídicas de natureza tributária, ambiental, funcional, trabalhista, econômica, e regulatória, frequentemente, marcam um confronto entre as visões de justiça do ponto de vista judicial e administrativo, resultando tensões entre os Poderes, descontentamento de jurisdicionados e administrados, e insegurança jurídica, o que acaba posicionando a Administração Pública como um dos principais litigantes nos tribunais.

Não é à toa que muitas pesquisas corroboram isso. Outro exemplo é o estudo realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros, cobrindo os anos de 2010 a 2013. Nele se destaca a alta incidência de litígios concentrados em um pequeno grupo de agentes, recomendando que tanto entidades públicas quanto privadas revisem seus procedimentos para reduzir a litigiosidade. (Rossato, 2016)⁸.

O estudo também destacou a Administração Pública como um dos principais agentes litigantes, concentrando um alto número de ações: em onze estados, o setor público - municipal, estadual e federal - lidera a quantidade de ações iniciadas por esse grupo.

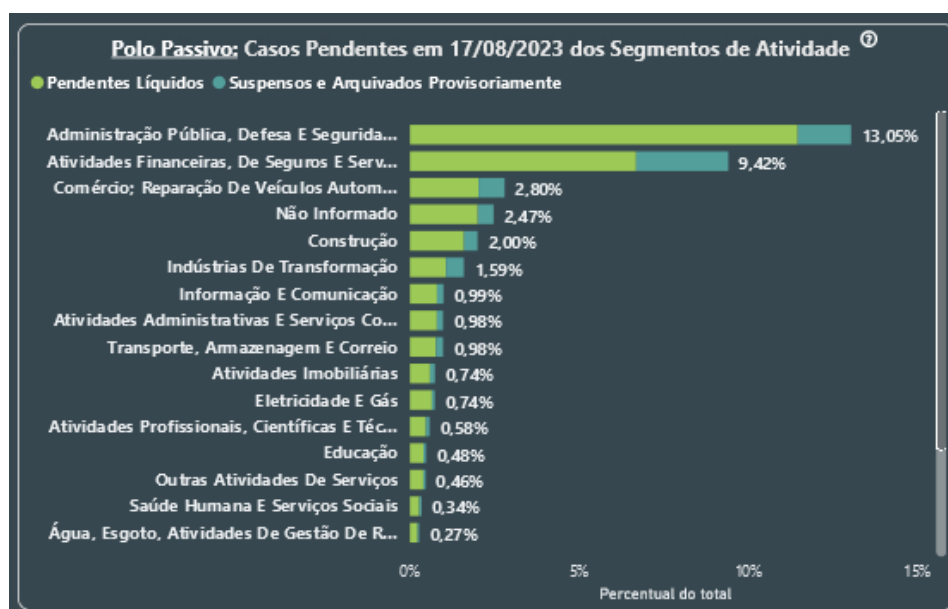
⁸ <https://www.amb.com.br/pesquisa-da-amb-o-uso-da-justica-e-o-litigio-no-brasil-e-destaque-na-midia/>

No polo passivo e em instâncias superiores, o Poder Público também ocupa posição significativa, ficando atrás apenas das instituições financeiras na quantidade de processos.

Especificamente no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo observou-se uma grande concentração de casos envolvendo poucos demandantes, sendo os onze maiores litigantes responsáveis por mais da metade das ações entre os cem primeiros. (Rossato, 2016).

Atualizando, CNJ, publicou em 17/08/2023 novos dados a respeito⁹:

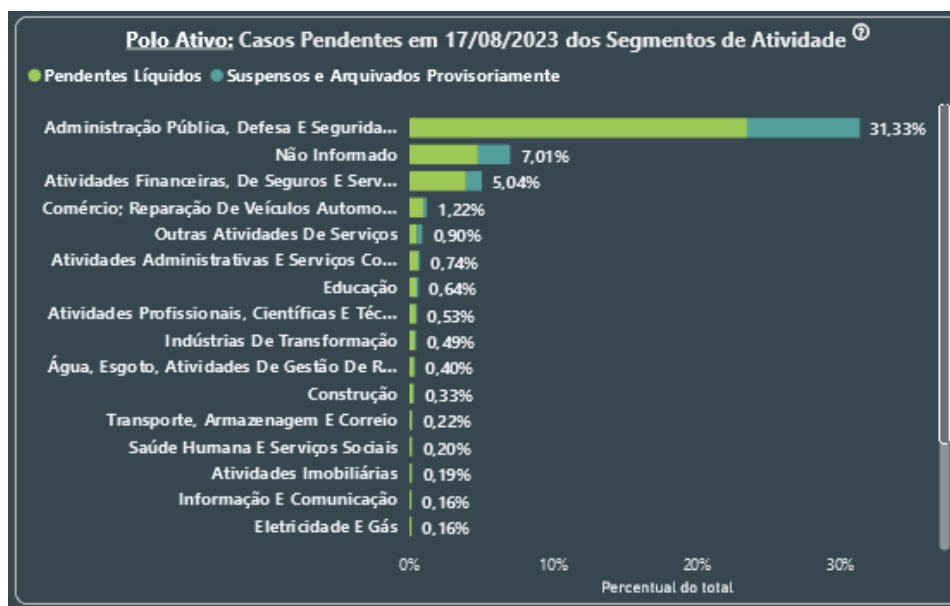
Figura 1 – Grandes litigantes - maiores litigantes presentes em polo passivo por segmento de atividade



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2023).

Gráfico 2 – Grandes litigantes - maiores litigantes presentes em polo ativo por segmento de atividade

⁹ <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2023).

À época da pesquisa antiga, no polo passivo, oito entidades respondiam por mais de 50% dos processos, com o INSS ocupando a segunda posição e o poder público estadual a terceira. Em instâncias superiores do mesmo Tribunal, a concentração de processos era ainda maior: apenas seis demandantes do polo ativo estavam presentes em mais de 50%, e sete no polo passivo. (Rossato, 2016).

Aos olhos de hoje percebe-se que a realidade não mudou muito, mesmo após quase 15 anos desses últimos dados apurados, sobretudo ao considerar poucos integrantes (seis primeiros) protagonizarem alta porcentagem, consolidando 46,14% dos processos presentes em 17/08/2023.

Fato é que a Administração tem um papel central na judicialização, que surge de diversos fatores, incluindo a vasta gama de matérias que trata, seu papel centralizador no Estado, a adoção de procedimentos administrativos muitas vezes inadequados, a tentativa de recuperação de valores relacionados à dívida ativa, e, notavelmente, a não observância da jurisprudência e dos precedentes, cuja adoção pode reduzir a litigiosidade ao estabelecer normas de conduta futuras cidadãos e entes públicos, alinhando-se com a moderna interpretação do princípio da separação dos Poderes e reforçando o papel do Judiciário como criador do Direito ao interpretar leis e estabelecer normas. (Rossato, 2016).

Porém, uma tensão emerge quando se considera a adesão da Administração Pública a esses precedentes: apesar da pertinência das decisões para se tentar promover

eficiência e segurança jurídica, há resistência estatal, que frequentemente resguarda sua autonomia alegando o Direito à discricionariedade, a fim de se conferir liberdade de escolha, o que se mostra muitas vezes como abuso de prerrogativa. (Knihs, 2018).

Diante disso, sugere-se a vinculação aos precedentes como meio essencial a superar esse desafio. Assegurar-se-ia alinhamento dos atos às diretrizes constitucionais e jurisprudenciais mais atualizadas, por meio de análise decisional a ser feita pelas Procuradorias aos julgados dos tribunais,

Esta análise enfatiza a necessidade de atuação mais engajada e responsiva por parte da Administração em relação às decisões, sublinhando a importância de uma sinergia entre os Poderes à promoção eficaz dos direitos.

Nesse sentido, Hachem (2014) defende a noção do respeito administrativo aos precedentes derivar do Direito Fundamental à tutela administrativa efetiva, que exige da Administração o fornecimento, em tempo razoável, de proteção efetiva, espontânea, integral e igualitária dos direitos dos cidadãos em consonância aos mandamentos constitucionais junto ao controle judicial do mérito do ato administrativo, respeitando inclusive pactos internacionais¹⁰. É, pois, a vinculação da Administração a precedentes uma expressão de compromisso com a uniformidade e previsibilidade. (Knihs, 2018).

3.3 Aplicabilidade imediata dos princípios da Administração Pública

Trata-se de imperativo à garantia de uma gestão pública eficiente, transparente e justa, de forma a funcionar os princípios como pilares de sustentação de um governo que se pretende democrático e voltado ao cumprimento das necessidades da coletividade. Diante

¹⁰ Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

ARTIGO 2 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os Direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição. 2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os Direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto. 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a: a) Garantir que toda pessoa, cujos Direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais; b) Garantir que toda pessoa que interpuser tal recurso terá seu Direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão; e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; c) Garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso.

disso, o presente tópico aborda os princípios necessários de o Poder Público observar, enfatizando uma atuação autônoma das Procuradorias em relação a atenção que devem ter aos precedentes, proativa, contínua e rigorosamente em respeito aos princípios fundamentais.

3.3.1 Princípio da legalidade

Conforme Edvaldo Costa Barreto Junior (2017), a Revolução Francesa, ocorrida no final do século XVIII, marcou o início de uma nova era na concepção de Estado, dando origem ao Estado Liberal e, por extensão, ao Estado de Direito. O movimento revolucionário estabeleceu fundamentos que se tornaram pilares para a organização política e jurídica das sociedades modernas, tais como o primado da lei, a separação das autoridades administrativas e judiciais, a separação das funções do Estado, e os princípios de liberalismo político e econômico, igualdade entre os cidadãos, e a igualdade perante a Administração.

Dentro desse contexto, o Estado Liberal se caracterizava pelo absentéismo, onde a liberdade era valorizada como o principal objetivo da sociedade, devendo ser exercida dentro dos limites da lei e, fundamentalmente, por meio da lei, conforme preconizado por Montesquieu. Nesse sentido, surge o princípio da legalidade administrativa, concebido originalmente para proteger os cidadãos das interferências indevidas do Estado em suas vidas privadas. O Estado, portanto, deveria agir exclusivamente nos limites autorizados pelo povo, seja diretamente, seja por meio de representantes eleitos, restringindo suas ações às previsões legais expressas. (Barreto Júnior, 2017).

Tal princípio, tal como conhecemos hoje, encontra suas raízes na França revolucionária, tornando-se um dos fundamentos do Estado de Direito. Ele foi adotado como um mecanismo de controle, destinado a proteger os interesses dos particulares frente ao Estado. A lógica que guiou sua implementação foi a de limitar as ações estatais exclusivamente ao que fosse determinado pelo Parlamento por meio de leis. Dessa forma, o princípio da legalidade emergiu com o propósito de garantir que a segurança jurídica emanasse do ato normativo parlamentar, contrapondo-se à tradição dos países de *common law*, onde a segurança jurídica se baseava no Direito Imemorial e nos precedentes judiciais. (Barreto Júnior, 2017).

Esse período histórico foi crucial para o desenvolvimento de um sistema político-jurídico que colocava a lei no centro da organização social, assegurando que as liberdades individuais e a igualdade perante a Administração fossem garantidas pela limitação do poder estatal. O princípio da legalidade administrativa, assim, serviu como um marco regulatório essencial para a interação entre Estado e cidadãos, moldando as bases do Direito Administrativo Moderno. (Barreto Júnior, 2017).

Com o advento do mundo pós-Primeira Guerra Mundial, emergiu a necessidade de um Estado com papel mais ativo na sociedade, manifestando-se tanto como agente econômico - por meio da instalação de indústrias, expansão de serviços, geração de empregos e financiamento de atividades - quanto como mediador nas disputas entre o poder econômico e a miséria social. O Estado passou a defender os trabalhadores diante dos patrões e os consumidores frente aos empresários, o que implicou na transformação dos contornos do princípio da legalidade administrativa, que passou a refletir as novas exigências sociais de intervenção e promoção estatal no âmbito econômico e social. (Barreto Júnior, 2017).

Em contrapartida, no período pós-Segunda Guerra Mundial, houve uma notável transformação no papel e na estrutura do Estado, marcada pela promulgação de novas Constituições, que transcendiam a tradicional separação dos Poderes para incluir amplos catálogos de Direitos Fundamentais, especialmente os Direitos Sociais. Essa evolução significou uma mudança radical na atuação do Poder Público, que passou a ter uma presença mais ativa na ordem econômica. Consequentemente, as leis elaboradas pelo Legislativo, com suas soluções fixas e unívocas, tornaram-se insuficientes para responder às demandas de uma sociedade que buscava uma Administração Pública mais dinâmica e proativa. (Barreto Júnior, 2017).

Diante desses desafios e mudanças, o princípio da legalidade administrativa evoluiu, criando espaços para a Administração Pública exercer sua discricionariedade, afastando-se da visão estrita e limitada preconizada pelos idealizadores do Iluminismo e da Revolução Francesa. Essa nova fase exigiu do Estado não apenas uma abstenção em relação à vida privada dos cidadãos para garantir suas liberdades individuais, mas também a imposição de obrigações ao próprio Estado para promover a igualdade entre as pessoas. Assim, houve uma redefinição do conceito de legalidade, destacando-se a importância dos Direitos Sociais. (Barreto Júnior, 2017).

No Brasil, essa transformação começou a tomar forma durante o regime ditatorial, quando o Estado começou a intervir diretamente na economia, por meio da criação de empresas públicas e sociedades de economia mista, como a Petrobras, fundada em 1953. Além disso, esse período também foi marcado pela implementação de Direitos Sociais, exigindo uma atuação coordenada entre o Legislativo e o Executivo para assegurar o acesso dos cidadãos às políticas públicas. Assim, esse momento histórico representou um ponto de inflexão no que tange à Administração Pública brasileira, tanto em termos subjetivos quanto objetivos, refletindo as transformações globais no papel do Estado. (Barreto Júnior, 2017).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, promulgada em um contexto mundial de ascensão do Neoliberalismo, incorpora uma vasta gama de Direitos Sociais que demandam uma atuação ativa do Estado. Desse modo, a legalidade administrativa no Brasil, além de ser ampliada para incluir os mandatos constitucionais, sofreu uma mudança qualitativa para acolher as responsabilidades do Estado em prover prestações positivas, implicando não apenas na abstenção de atos que pudessem violar Direitos Individuais, mas também na obrigação de realizar ações que assegurassem os Direitos Sociais previstos na Constituição, como saúde, educação, segurança, e bem-estar social. (Barreto Júnior, 2017).

Isto posto, pertine comentar agora que na vigência do positivismo jurídico, até o final da Segunda Guerra Mundial, a lei era vista como a única fonte de justiça, um conceito que foi fortemente questionado pelas falhas em prevenir as atrocidades do conflito. Paralelamente, emergiu uma nova abordagem jurídica que priorizava o constitucionalismo e os princípios como fundamentos normativos essenciais, redirecionando a ordem jurídica global para além da mera legislação. Neste modelo, a legalidade administrativa não mais se restringia ao estrito cumprimento das leis parlamentares, mas se alinhava a uma interpretação mais ampla e flexível, permitindo uma atuação estatal mais adaptável e responsiva às necessidades da sociedade e da economia, respeitando ao mesmo tempo os princípios fundamentais definidos na constituição e no corpo maior de Direito Internacional e Nacional. (Barreto Júnior, 2017).

Esta transformação, segundo o autor, reflete uma evolução significativa na compreensão do princípio da legalidade administrativa, exigindo da Administração Pública uma adaptação às novas realidades sociais, econômicas e políticas impostas pelo neoliberalismo, que representa uma fase evolutiva significativa no Direito, caracterizado pela incorporação de um amplo catálogo de Direitos Fundamentais, valores, princípios e regras nas

constituições modernas, marcando desvinculação do pensamento jurídico da estrita supremacia da lei como fonte única, abraçando compreensão mais ampla que inclui princípios e Direitos Fundamentais como fontes normativas essenciais.

A diversificação das fontes do Direito Administrativo, que passam a incluir não apenas a lei formal, mas também normas constitucionais, regulamentos, outros tipos de normas administrativas, princípios gerais do Direito, jurisprudência, costumes e práticas administrativas, reflete a complexidade da Administração Pública moderna, sob perspectiva de criativa e responsiva às necessidades sociais. A decisão administrativa, portanto, deve moldar-se ao sistema jurídico como um todo, respeitando não apenas as leis formais, mas também os princípios e valores que norteiam a atuação estatal em um contexto democrático e social.

Partilhando da mesma análise, Marcelo Corrêa (2017) disserta que, enquanto anteriormente se considerava que os Direitos Fundamentais eram limitados pela lei, atualmente, as leis devem ser conformes aos Direitos Fundamentais, ou seja, a Administração, regida pelo princípio da legalidade, que se manifesta não só através da lei em sentido estrito, mas também por outras normas afetadas pelas transformações trazidas pelo constitucionalismo e as mudanças nas fontes de Direito, incluindo as inovações do CPC.

3.3.1.1 Flexibilidade da legalidade administrativa em relação aos precedentes judiciais

A princípio, a legalidade administrativa estabelece que a Administração Pública está limitada às ações explicitamente autorizadas pela legislação. Este princípio é frequentemente resumido pela máxima de que, enquanto no domínio privado é permitido fazer tudo que não é proibido por lei, na esfera pública só se pode fazer o que está expressamente autorizado. Nesse sentido, Helly Lopes Meirelles oferece uma definição clássica, evidenciando a restrição de agir conforme as permissões legais. (Silva, 2019).

Porém, a consideração de precedentes judiciais como fonte direta de orientação introduz um dilema nesse modelo clássico de legalidade: a aplicação de entendimentos consolidados em decisões judiciais pela Administração sugere uma forma de flexibilização da vinculação estrita à lei, implicando reconhecimento de a interpretação poder se estender além dos limites textuais.

Este debate destaca uma tensão fundamental entre a aderência rigorosa à legislação e a necessidade de adaptar a atuação administrativa às realidades complexas e dinâmicas interpretadas pelo Judiciário. Diante disso, abre-se caminho para uma compreensão mais matizada do princípio da legalidade, que pode abranger a aplicação de precedentes judiciais como extensão da legislação, enriquecendo o diálogo entre os Poderes na busca pela realização do Direito e pela efetividade da justiça administrativa. (Silva, 2019).

O papel dos tribunais brasileiros, neste contexto, é interpretar e aplicar o Direito, partindo sempre das leis e da Constituição para solucionar os casos concretos. Os precedentes surgem como um instrumento adicional no processo de interpretação jurídica, sendo utilizados para complementar, clarificar ou precisar a aplicação das normas legais diante de questões jurídicas complexas ou novas, para as quais a legislação existente pode não oferecer respostas diretas ou inequívocas. (Silva, 2019).

Portanto, coexistem harmoniosamente com as leis, sem suplantá-las ou substituí-las. Eles são mobilizados pelos juristas quando a legislação aplicável ao caso concreto apresenta ambiguidades, lacunas ou insuficiências que dificultam a interpretação e aplicação direta da lei. Nesse sentido, os precedentes atuam como ferramentas auxiliares na construção e reconstrução do ordenamento, baseando-se sempre no Direito Legislado e Constitucional, e são invocados como critérios de justificação somente quando a norma legal se mostra problemática em sua aplicação ao caso específico. (Silva, 2019).

Isso visa aprimorar a aplicação do Direito, proporcionando maior segurança jurídica e previsibilidade nas decisões judiciais, sem, contudo, desvincular-se do princípio da legalidade e da centralidade das leis como fundamentos regulatórios dos Direitos e obrigações.

A aplicação administrativa não implica em desvalorização ou negligência da legislação. Em vez disso, essa prática reflete um esforço de integração e harmonização entre as normas legislativas e as decisões judiciais, visando a uma aplicação do Direito mais precisa e fundamentada, especialmente em situações onde a norma legal apresenta deficiências. O respeito aos precedentes, portanto, complementa e fortalece o princípio da legalidade, sem substituir ou anular a importância das leis. (Silva, 2019).

Diante do assunto, Gustavo Binenbojm destaca uma crise da “lei formal” indicando destaca cinco razões principais para essa crise (Silva, 2019, p. 69 a 71):

O primeiro fator é a “inflação legislativa”. Não há como negar que uma sociedade inflacionada normativamente, como é o caso da brasileira, banaliza as leis (...) é praticamente impossível o conhecimento pleno de todo o arcabouço legal existente (...) dificultando o acesso às possibilidades do Direito positivo tanto para os leigos como para os próprios especialistas do Direito”. (...)

A segunda razão diz respeito à constatação histórica de que a lei pode servir a projetos totalitários, legitimando o cometimento de injustiças e verdadeiras atrocidades, a exemplo das práticas nazi-fascistas ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, ocasião na qual a bandeira do “estrito cumprimento do dever legal” foi utilizada por criminosos de guerra. (...)

O terceiro fator é o advento do constitucionalismo, fenômeno este que promoveu a supremacia do texto constitucional, impedindo que as maiorias ocasionais dominassem o cenário político. (...) a lei deixa de ser a principal forma de manifestação da vontade geral para ceder espaço à Constituição, que ganha destaque como norma jurídica, irradiando seus efeitos por todo o ordenamento; (...)

(...) Direito Administrativo, ramo no qual a Constituição passou a figurar como norma diretamente habilitadora da atuação administrativa: ao administrador foi conferida a possibilidade de considerar a Constituição como critério imediato de tomada de decisões. (...) passa a ser referencial normativo imediato de atuação administrativa e o critério aferidor da legitimidade (...)

O quarto fator, apontado por Binbenojm, “decorre do fato de assistir-se atualmente à criação de uma série de atos normativos infraconstitucionais capazes de, por si próprios, servirem de fundamento à atuação administrativa.” A Administração é, cada vez mais, possuidora de autonomia normativa e fonte de normas autônomas, indo muito além da figura de simples executora de normas heterônomas. Esse movimento de deslegalização “é um dos mais claros sinais da erosão da lei formal como condição da atuação administrativa”.

A última razão corresponde ao controle do Legislativo pelo Executivo. (...) Quando o Executivo não dispõe da atribuição legislativa que necessita para governar segundo seus interesses políticos, ele busca alternativas para controlar o processo legislativo, o que pode ser feito por meios legítimos ou não. Binbenojm explica que, no Brasil, esse controle pode ser observado nitidamente em três situações específicas: i) a possibilidade de trancamento da pauta do Congresso Nacional (art. 64, §1º e 2º e art. 62, §6º, CF/88); ii) a reserva de iniciativa de leis de matérias relevantes ao Executivo; iii) a formação de bases governamentais no Congresso Nacional, capazes de aprovar quaisquer projetos legislativos de interesse político governista.”

Conforme o quarto fator, atenta-se à crescente autonomia normativa da Administração Pública - associada a deslegalização, num contexto em que a complexidade e a dinamicidade das demandas sociais exigem uma capacidade de resposta mais ágil por parte da Administração -, que implica à Administração Pública não apenas executar normas estabelecidas, mas também criar normas dentro do seu âmbito de competência, adaptando-se às necessidades específicas e contextuais da gestão pública. Regulamentos, portarias e instruções normativas, entre outros, permitem uma flexibilidade e adaptabilidade na gestão pública contemporânea.

O movimento de deslegalização reflete a necessidade de a Administração Pública possuir mecanismos internos de normatização que possam responder de forma

imediate e adequada às demandas, sejam quais forem. Isso não significa a ausência de lei, mas sim a transferência de certos poderes normativos do legislador para a própria Administração.

Dito isso, pertine-se destacar aqui sobre a segunda razão, que diz respeito à constatação histórica de que as normas podem servir a projetos totalitários, legitimando o cometimento de injustiças. A Segunda Guerra Mundial e as práticas totalitárias associadas trouxeram à tona a realidade de que a presunção de que as regras exprimem necessariamente os mandamentos da razão não se sustenta. A confiança irrestrita na à norma posta foi profundamente abalada, e os horrores do século XX ensinaram que ela não é digna de total confiança, pois pode ser manipulada, ocasionando injustiças.

Destaca-se, portanto, o perigo do quarto “se encontrar” com o segundo ponto, mostrando a capacidade lesiva da atuação estritamente legal da Administração à sociedade. Por isso a importância de sua atuação ir em convergência com um balanceado, que nas democracias tomam corpo na figura do Poder Judiciário. Por isso também é a defesa no presente trabalho da integração na atuação de ambos os sujeitos.

No velho Estado de Direito liberal, a lei era vista como a principal fonte de legitimidade e ordem. No entanto, a experiência histórica e os abusos legais evidenciaram a necessidade de um controle mais rigoroso e fundamentado dos atos legislativos e administrativos. A Constituição, com seus princípios e valores fundamentais, oferece esse controle, garantindo que as ações do Estado estejam sempre alinhadas com os Direitos Humanos e os valores democráticos. (Silva, 2019).

Ao transformar a Constituição em um critério imediato de legitimidade, o novo paradigma assegura que as decisões administrativas sejam continuamente avaliadas à luz dos princípios constitucionais, promovendo uma Administração Pública mais justa, transparente e alinhada com os Direitos Fundamentais. Isso também implica em uma maior responsabilidade e ética por parte dos administradores, que devem basear suas decisões não apenas na legalidade estrita, mas também na conformidade com os valores e princípios constitucionais. (Silva, 2019).

Essa mudança de paradigma é essencial para evitar a repetição dos erros do passado, onde leis injustas foram usadas para perpetrar atrocidades. A valorização da Constituição como norma habilitadora e referencial imediato garante que o Direito Administrativo atue como um verdadeiro instrumento de justiça e liberdade, prevenindo

abusos e promovendo uma gestão pública que respeite e proteja os Direitos fundamentais de todos os cidadãos. (Silva, 2019).

Esses fatores revelam a complexidade do papel da lei no ordenamento jurídico contemporâneo e desafiam a visão tradicional de que a legislação formal, por si só, é capaz de garantir justiça e liberdade. Em outras palavras, a inflação legislativa e o uso histórico das leis como instrumentos de injustiça ilustram a necessidade de repensar a relação entre lei, justiça e sociedade, reforçando a importância dos valores constitucionais e dos princípios de Direitos Fundamentais como guias para a interpretação e aplicação do Direito. (Silva, 2019).

Primeiramente, é essencial reconhecer que os precedentes judiciais desempenham um papel vital no sistema jurídico por várias razões. Eles não apenas garantem consistência e previsibilidade nas decisões legais, como também representam um acumulado de deliberações judiciais que refletem uma interpretação ponderada e repetidamente testada das leis. Dessa forma, os precedentes ajudam a moldar um corpo coerente de jurisprudência que guia não só o público, mas também as futuras decisões governamentais e judiciais. Isso se alinha ao propósito original da legalidade, concebida como um mecanismo de proteção dos indivíduos contra o exercício arbitrário do poder estatal, pois sua base filosófica, fundada na preocupação com o abuso de poder por governos centralizadores, reforça a necessidade de uma Administração Pública transparente em suas ações, baseando-se em princípios de justiça universalmente reconhecidos e não apenas em normas que reflitam interesses específicos. (Silva, 2019).

Além disso, a evolução do Direito trouxe à tona a importância dos precedentes judiciais como fontes normativas que complementam a lei, promovendo a justiça, a previsibilidade e a coerência na aplicação do Direito. Ignorar ou minimizar a relevância desses precedentes, sob a alegação de uma suposta supremacia da lei formal, representa uma contradição com a essência garantista da legalidade. Isso porque a legalidade, em sua concepção moderna, não deve ser um instrumento utilizado pelo Estado para negar direitos já reconhecidos pelo Poder Judiciário. (Silva, 2019).

A vinculação direta à Constituição, por exemplo, emerge como uma das principais diretrizes nesse novo cenário, onde os princípios constitucionais e os Direitos fundamentais passam a ser referências diretas para a atuação administrativa. Isso não apenas expande a base normativa que guia a Administração, mas também enfatiza a necessidade de

uma interpretação do Direito que esteja em consonância com os valores e objetivos fundamentais expressos na Constituição. (Silva, 2019).

Neste contexto, a adoção de uma visão mais flexível e ampliada da legalidade permite a incorporação de interpretações jurisprudenciais consolidadas, como os precedentes vinculantes, na tomada de decisões administrativas, assegurando maior previsibilidade, segurança jurídica e respeito aos direitos dos cidadãos.

Tudo isso reflete a transição do conceito tradicional de legalidade para o de juridicidade, conforme discutido na dissertação de mestrado da autora, porquanto mostra uma necessidade de adaptação do Direito Administrativo à complexidade das sociedades modernas.

Essa juridicidade mostra-se como uma evolução do princípio da legalidade, expandindo seu alcance para abranger a totalidade do sistema jurídico, não se limitando apenas à lei. Este novo paradigma reconhece que as bases para a atuação administrativa devem ser encontradas não somente na legislação formal, mas em todo o ordenamento jurídico, incluindo princípios, valores constitucionais e o Direito em sua integralidade. (Silva, 2019).

A adoção desse enfoque busca superar as limitações do legicentrismo, que confina a autoridade legal à legislação escrita. Esta perspectiva limitada pode levar a decisões que, embora legais, podem ser social e eticamente questionáveis. Por outro lado, a juridicidade, ao considerar uma variedade mais ampla de fontes de Direito, como a jurisprudência e os princípios gerais do Direito, assegura que as políticas públicas não se baseiem apenas na legalidade, mas também na legitimidade. (Silva, 2019).

No mesmo sentido, Rossato (2016) explica que a partir da análise histórica do Direito Administrativo nota-se uma evolução de um legalismo primitivo, que confundia o texto da lei com a juridicidade normativa, para um legalismo que reconhece o Direito Administrativo como um sistema aberto, sugerindo a legalidade dever ser flexibilizada para incluir outros princípios e, caso haja demora legislativa em regular determinada matéria, cabe ao Judiciário suprir essa lacuna, aplicando, por analogia, regras previstas para as relações privadas até que uma lei específica seja elaborada.

Em outras palavras, a Administração Pública seria regida por um conjunto abrangente de normas que inclui desde convenções internacionais e constituição até atos infraconstitucionais e regulamentos, e a interpretação e a aplicação do Direito devem ser realizadas à luz dos princípios constitucionais, num processo de "filtragem" que assegura sua validade, refletindo uma evolução do princípio da legalidade para a juridicidade, sugerindo que a Administração deve aderir não apenas à letra da lei, mas à norma que emerge de sua interpretação no contexto mais amplo do ordenamento jurídico. Tal mudança é notavelmente expressa pela Lei 9.784/1999, que estabelece o dever de agir "conforme a lei e o Direito", marcando um novo entendimento sobre a aplicação do princípio no Direito Administrativo brasileiro. (Rossato, 2016).

3.3.1.2 Princípio da juridicidade

A origem do Direito Administrativo, marcada pela autonomia conferida pelo Conselho de Estado francês e os amplos espaços discricionários previstos na legislação, já questionam a ideia de que a Administração se restringe a seguir a vontade do legislador, porque até a interpretação da lei implica uma certa autonomia de criação, o que permite afirmar que até os regulamentos considerados meramente executivos expressam, de alguma forma, a vontade da Administração Pública. (Corrêa, 2017).

Nesse sentido, Germana de Oliveira Moraes aborda a necessidade de modernizar o princípio da legalidade para lidar com a discricionariedade do gestor público. Ela aponta para a noção de juridicidade, que além de exigir conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas, demanda que não contrariem os princípios gerais do Direito, sejam eles explícita ou implicitamente estabelecidos na Constituição. (Corrêa, 2017)

Assim, este movimento de normatividade e constitucionalização dos princípios, com o destaque para a hegemonia normativa e axiológica destes, leva à substituição do princípio da legalidade pelo da juridicidade no âmbito do Direito Administrativo, implicando, portanto, uma redefinição do conceito de discricionariedade e uma reavaliação dos limites do controle jurisdicional sobre a Administração Pública.

A Juridicidade emerge como um instrumento importante para a adequada resolução de questões administrativas específicas, pois, evoluído a partir da noção tradicional de legalidade à uma concepção mais ampla e democrática, a juridicidade traz consigo

inovações que permitem um avanço na forma como o Direito Administrativo é aplicado. Então, no Estado Democrático, esse conceito não apenas é para ser proclamado somente como um valor fundamental, mas também como o ideal de justiça social. (Corrêa, 2017).

Assim como do Judiciário, é função precípua do Executivo também interpretar a lei sob o manto da juridicidade, pois o influenciado pelo pós-positivismo não é apenas o magistrado. Além disso, o resultado do papel interpretativo deve poder vincular a atuação futura do mesmo órgão, abrindo margem, nesse caso, à participação da Advocacia de Estado.

3.3.2 Princípio da igualdade

A aplicação uniforme do ordenamento jurídico, promovida pelos precedentes, visa garantir que casos futuros sejam tratados da mesma forma que os passados, contanto que haja circunstâncias fáticas similares. Portanto o adágio *treat like cases alike*, essencial na tradição do *common law*, é interpretado como a representação do princípio da igualdade no âmbito jurídico, assegurando que, perante razões semelhantes, as soluções adotadas sejam as mesmas. (Silva, 2019).

A negligência disso é fator desvirtuante da aplicação do princípio da impessoalidade, comprometendo a justiça e a equidade no Judiciário e na Administração Pública, porque deve-se preservar a uniformidade na aplicação do Direito nos Estados democráticos contemporâneos, especialmente aqueles que priorizam a segurança jurídica como um pilar de seu ordenamento. (Silva, 2019).

Isso não sendo feito, cria-se disparidade entre os direitos dos cidadãos. Uns são levados a buscar repressão judicial perante decisão administrativa desconsoante com precedentes judiciais, gerando a uma divisão entre os que são “bafejados com sentença” e aqueles que não conseguem ou escolhem não adentrar o labirinto judicial. Assim, discrimina-se ilegitimamente as pessoas, e promove a ideia de que o Poder Judiciário é o único capaz de garantir direitos negligenciados pela administração. O resultado é um estímulo perverso à litigância, sobrecarregando o sistema judiciário e perpetuando a inércia administrativa diante de direitos claramente estabelecidos. (Silva, 2019).

A questão central, portanto, não é apenas a desigualdade na satisfação dos direitos, mas também a erosão da confiança no Estado como garantidor uno desses direitos,

porque a existência de tratamentos divergentes para demandas similares pelos diferentes Poderes estatais não só mina a credibilidade do sistema como um todo, mas também contradiz o princípio fundamental da igualdade perante a lei.

A solução passa pela busca de uniformidade e coerência na aplicação do Direito por todo o sistema estatal, assegurando que demandas iguais ou similares recebam respostas equivalentes, independentemente do poder que as processa. Ou seja, a garantia de direitos não deve ser vista como um privilégio de poucos que conseguem navegar pelo sistema judicial, mas sim como uma obrigação estatal indistinta, assegurando justiça a todos. (Silva, 2019).

Dessa maneira, as decisões administrativas passam a refletir os mesmos valores e entendimentos consagrados pela jurisprudência, garantindo que todos os cidadãos, sejam eles "com sentença" ou "sem sentença", sejam tratados de forma igualitária em relação ao Direito reconhecido. Essa abordagem implica que a Administração Pública deve agir não apenas como um executor passivo das leis, mas também como um participante ativo na construção de um ordenamento jurídico coerente e justo, alinhado com princípios e valores estabelecidos pelo Poder Judiciário. (Silva, 2019).

3.3.3 Princípio da moralidade

Segundo Talamini, o compromisso com a legalidade e a juridicidade obriga as autoridades a reconhecerem quando estão equivocadas em controvérsias. Nesse sentido, o respeito aos precedentes judiciais pela Administração Pública pode ser visto não só como ferramenta em busca de coerência e uniformidade na aplicação do Direito, mas também uma questão de moralidade vista na forma de justiça. (Castelo Branco, 2018).

No entanto, as dificuldades enfrentadas no sistema judiciário, sobretudo a lentidão, podem dissuadir os indivíduos de buscar reparação, permitindo que a Administração, ao ignorar tais precedentes, obtenha benefícios financeiros indevidos. Surge, assim, o questionamento sobre a legitimidade de ganhos econômicos do Estado em detrimento da aderência aos precedentes estabelecidos, pois não é aceitável o Poder Público adotar condutas que visem exclusivamente a esses benefícios, desconsiderando precedentes judiciais estabelecidos sobre o assunto. (Castelo Branco, 2018).

Apesar de o gerenciamento responsável das finanças ser essencial, não justifica ações que prejudiquem direitos reconhecidos judicialmente. Consequentemente, a resistência do Estado a esses precedentes contribui para a sobrecarga do sistema judiciário, exacerbando sua ineficiência, o que revela falha na colaboração estatal, potencializada pelo fato de que os próprios órgãos públicos são frequentemente os principais litigantes. (Castelo Branco, 2018).

Essa resistência pode ser explicada, como já dito alhures, pela hesitação dos governantes em liquidar débitos de mandatos passados, devido ao impacto na capacidade de investimento em políticas atuais e na percepção pública da administração vigente, frequentemente motiva o uso da Advocacia Pública a transferir ao futuro a resolução de pendências, apesar de as obrigações, ao serem finalmente honradas, acarretam juros e correção monetária, eliminando qualquer ganho anterior, o que mostra apenas benefícios temporários a grupos políticos à custa da eficiência e da justiça na gestão dos recursos públicos, sem proporcionar vantagens reais ao Estado. (Castelo Branco, 2018).

Claro que a análise financeira das consequências decorrentes da aplicação do precedente obrigatório pela Administração é crucial. Uma investigação meticulosa pelas Procuradorias, focada em dados quantitativos e análises estatísticas, é vital para apurar os impactos econômicos dessa adesão, especialmente para formular propostas de pagamentos fracionados de débitos, onde a definição do montante de cada parcela e o cronograma de pagamento exigem um entendimento detalhado do contexto econômico. No entanto, a resistência sistemática e consistente a pretensões amparadas em precedentes se mostra contrária ao princípio da cooperação, uma vez que essa disparidade de tratamento fere a expectativa legítima do administrado de receber o devido por direito. (Silva, 2019).

A moralidade administrativa, neste contexto, abarca a necessidade uma atuação pautada por princípios éticos que assegurem a integridade e a lealdade nas relações entre o Estado e os cidadãos. Assim, a atuação da Administração deve estar alinhada não apenas com a letra da lei ou com o dinheiro, mas também com os valores morais que fundamentam o ordenamento jurídico, promovendo a justiça, a equidade e a boa-fé. (Silva, 2019).

Paralelo a isso, o respeito à jurisprudência ultrapassa a mera redução de litígios, funcionando como um alicerce à consolidação de uma gestão eficaz e eticamente responsável, promovendo uma uniformidade nas decisões administrativas em conformidade com os princípios que regem a Administração, como o da imparcialidade, da segurança

jurídica e, inclusive, moralidade, fundamental à preservação da confiança. Isso porque a moralidade é um critério indissociável de qualquer decisão no âmbito governamental, direcionando atos desde nomeações ministeriais até operações cotidianas, para garantir que a administração dos interesses nacionais seja conduzida com honestidade e transparência. Além disso, a adesão aos precedentes judiciais reforça uma coerência normativa que é vital para a unificação do Direito, com segurança jurídica sendo um subprincípio do princípio do Estado de Direito, o que implica em a Administração buscar equidade e moralidade como elementos intrínsecos de sua prática diária. (Rossato, 2016).

Exemplificando, em decisão liminar do Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.070-DF¹¹ destacou a importância do princípio da moralidade em qualquer ato administrativo, incluindo a nomeação de Ministro de Estado. Depreende-se, dessa forma, que exige-se honestidade, probidade e boa-fé no gerenciamento da coisa pública, servindo como um critério para avaliar atos discricionários. Através dessa análise, pode-se identificar os chamados “atos ilícitos atípicos”, atos que, embora amparados por uma regra, são proibidos pelas circunstâncias em que são praticados. (Rossato, 2016).

3.3.4 Princípio da Efetividade

A ampliação do conceito de legalidade envolve o estudo das fontes do Direito e a inclusão de novos instrumentos normativos, visando resultados que atendam às expectativas da sociedade. Neste contexto, surgem conceitos essenciais: eficácia, eficiência e efetividade.

Eficácia é o grau de sucesso na obtenção de resultados, enquanto eficiência se refere à otimização dos recursos usados para alcançá-los, executando tarefas da maneira mais racional, maximizando a relação de custos e benefícios. Já a efetividade foca na realização prática dos princípios teóricos estabelecidos pela lei, consolidando laço entre o ideal normativo e a realidade social. (Corrêa, 2017).

Considerando isso, a adesão da Administração aos precedentes poderia ser uma prática que atende à eficiência, trazendo benefícios significativos à gestão dos recursos públicos e à minimização de prejuízos ao erário, porque há um desvio da força de trabalho da

¹¹ Essa decisão visava impedir a nomeação de um ex-presidente ao cargo de Ministro para alterar a competência do foro judicial, uma ação vista como uma manobra para evitar processo penal sem autorização do parlamento, conforme previsto na Constituição.

Advocacia Pública, razão pela qual ao defender a entidade ou órgão em posições contrárias às decisões consolidadas pelo Judiciário, deixa-se de concentrar esforços em atividades mais críticas, como o combate à improbidade administrativa. (Silva, 2019).

Além disso, a não observância dos precedentes fomenta a judicialização massiva, uma vez que a existência de um entendimento consolidado pelo Judiciário facilita o trabalho dos advogados que seguem a mesma linha decisória, reduzindo o ônus argumentativo necessário. (Silva, 2019).

Quando o Poder Público deixa de conceder espontaneamente uma prestação que deveria ser assegurada pela via administrativa, os custos financeiros para o ente público aumentam significativamente devido ao acréscimo de encargos financeiros pela demora na satisfação da prestação, como juros e correção monetária, além das despesas com sucumbência. Assim, por meio do *stare decisis*, o ente público tem a oportunidade de se precaver e evitar os custos financeiros associados. (Silva, 2019).

Ao fechar os olhos às decisões judiciais, a administração pública adia o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, o que está longe de ser considerada postura eficiente. Por esse motivo, advoga-se pelo sistema de precedentes poder ser uma ferramenta valiosa de planejamento para o Estado, pois ao compreendê-los e aplicá-los adequadamente, o Poder Público pode estimar o impacto financeiro de suas ações e omissões, além de facilitar a criação de planos estratégicos, construindo uma Administração Pública dialógica que visa incorporar os cidadãos e os demais atores sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas. (Silva, 2019).

3.3.5 Princípio da segurança jurídica

Segundo Fernandes (2013), previsibilidade implica na capacidade de antever o futuro para fazer escolhas no presente, aplicando-se especificamente ao âmbito legal em termos de expectativas sobre a conduta governamental ou de outros indivíduos. Esse conceito permite às pessoas decidirem sobre agir ou se abster dentro das liberdades oferecidas pelo Estado de Direito, fundamentando-se na estabilidade do sistema legal e na garantia estatal dessa consistência. Intimamente ligada à segurança das relações legais, a previsibilidade é um

aspecto fundamental do princípio da segurança jurídica, sendo frequentemente incluída em sua definição como um elemento constitutivo.

Em linha de pensamento parecida, Humberto Ávila propõe uma definição de segurança jurídica centrada na exigência de ações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que fomentem um estado de previsibilidade e confiança nas normas, beneficiando os cidadãos através da clareza e da possibilidade de contestação racional das normas gerais e específicas, a fim de garantir a capacidade de as pessoas moldarem o presente e planejar estrategicamente o futuro sem decepções, surpresas ou arbitrariedades. (Fernandes, 2013).

Assim, à medida que jurisprudências preenchem lacunas legais, aumenta-se a determinação jurídica e, conseqüentemente, a expectativa de condutas estatais futuras em situações similares torna-se mais clara. Ou seja, a decisão judicial desempenha um papel importante na previsibilidade do Direito. (Fernandes, 2013).

Frente a isso, Rebeca Santa Cruz (2019, p. 93) disserta que a segurança jurídica é o primeiro alicerce que justifica a vinculação da Administração aos precedentes judiciais:

Nas palavras de Edilson Nobre, “dentre as variadas e importantes características que singularizam o Estado de Direito, não se pode desconhecer aquela inerente à segurança jurídica. Qualquer que seja a fase por aquele vivenciada, a segurança jurídica constitui um dos seus pilares”.

A propósito, Canotilho coloca a segurança jurídica como um dos subprincípios básicos que compõem o próprio conceito do Estado de Direito.

De acordo com Leonardo Carneiro da Cunha, o “Estado de Direito caracteriza-se pela submissão do Estado ao ordenamento jurídico com a finalidade de garantir segurança jurídica a seus cidadãos”.

Segundo Marinoni “a segurança jurídica, vista como estabilidade e continuidade da ordem jurídica e previsibilidade das conseqüências jurídicas de determinada conduta, é indispensável para a conformação de um Estado que pretenda ser Estado de Direito.”

Para Noberto Bobbio, a segurança jurídica possibilita a ordenação da conduta social mediante o estabelecimento de normas gerais e constitui elemento intrínseco do sistema jurídico, sem o qual não se pode sequer caracterizar um ordenamento como jurídico.

É um conceito repousa sobre três pilares essenciais: cognoscibilidade, estabilidade e previsibilidade; cada um desempenhando um papel na formação do sistema jurídico, permitindo que os indivíduos e as empresas planejem suas ações dentro de um quadro claro.

A cognoscibilidade refere-se à capacidade de as pessoas terem conhecimento prévio das fontes normativas e das regras que regem seu comportamento. É essencial que os indivíduos conheçam as leis para que possam agir em conformidade a elas, uma vez que, quando o Direito é obscuro ou difícil de entender, não pode servir como guia eficaz para as condutas, comprometendo, então, sua legitimidade. As "regras do jogo" precisam ser claras e acessíveis a todos. Como corolário disso, o prévio conhecimento do entendimento dos tribunais sobre determinadas questões - e a confiança da permanência deles também é importante à estabilidade social, influenciando até mesmo os investimentos no país. (Fernandes, 2013).

A confiabilidade busca a permanência do sistema legal para assegurar sua validade e prevenir modificações frequentes, estabelecendo base estável sobre a qual os cidadãos possam fundamentar suas ações, enquanto foca na preservação de direitos preexistentes, protegendo-se de invalidações de garantias anteriores. (Fernandes, 2013).

Já a estabilidade diz respeito à durabilidade. As interpretações jurídicas devem ser suficientemente estáveis para que a sociedade possa confiar na continuidade da aplicação das normas, garantindo segurança. O rompimento disso só é justificado quando há boas razões para tal. (Fernandes, 2013).

Por fim, a previsibilidade relaciona-se à antecipação das consequências jurídicas de suas ações, permitindo planejamento antecedente. (Fernandes, 2013).

Reiterando, Rossato (2016) também ressalta que a segurança jurídica se coloca como elemento essencial ao Estado de Direito, e defende ser enfatizada no contexto dos precedentes judiciais, especialmente quando se trata de alterações de entendimento e seus efeitos, além da possibilidade de modulação em favor de entidades públicas ao superar um precedente.

3.3.6 Princípio da separação dos Poderes

Fruto da Revolução Francesa e influenciado por pensadores como Hobbes, Rousseau e Montesquieu, visa distribuir as funções estatais entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de evitar o abuso de poder e garantir a liberdade individual.

Historicamente, no Direito Inglês, berço do *common law*, não existiam razões para desconfiar do Judiciário. Ao contrário, os juízes representavam uma força progressista que protegia os indivíduos contra o poder do monarca e desempenhava um papel importante na superação do feudalismo, diferente do que ocorria nos sistemas de *civil law*, onde atribuía-se ao Legislativo a tarefa de criação do Direito, sendo os juízes meros executores da lei, sem espaço além. (Silva, 2019).

Naquele modelo, os magistrados tinham papel ativo e criativo na aplicação da lei, o que levou ao desenvolvimento do princípio do *stare decisis* como mecanismo de garantia da segurança jurídica.

Enquanto no *civil law* esse princípio era buscado por meio da codificação, no *common law* se fundamentava na força vinculante dos precedentes.

Em contrapartida a isso, a introdução do sistema de precedentes vinculantes pelo CPC desafia a estrutura tradicional ao impor uma nova dinâmica de interação entre os Poderes, especialmente no que tange à relação entre o Judiciário e o Executivo, com a possibilidade de vincular esse aos precedentes judiciais.

Nesse contexto, a adoção de precedentes pode ser vista como uma evolução necessária para promover a segurança jurídica e a isonomia, garantindo a previsibilidade das decisões judiciais e a uniformidade na aplicação do Direito, pois suas interpretação e aplicação, longe de ser uma usurpação da função legislativa pelo Judiciário, tornam-se mecanismos para assegurar a coerência e integridade do ordenamento jurídico. (Silva, 2019).

Assim, destaca-se a necessidade de repensar o princípio da separação não como uma divisão rígida e isolada de funções, mas como um sistema de colaboração e equilíbrio, onde a aplicação de precedentes pelo Executivo não representa violação, mas compromisso com a efetividade do Direito e a proteção dos Direitos Fundamentais. (Silva, 2019).

Um dos desafios perante a isso, no entanto, é o eventual desalinhamento interpretativo entre o Executivo e o Judiciário, que não apenas exporia a possibilidade de conflitos internos dentro do próprio aparato estatal, mas também coloca em questão a unidade e a coerência do sistema jurídico como um todo.

Conclui-se que a separação dos Poderes, princípio fundamental para a organização do Estado de Direito, não deve ser entendida de maneira a permitir interpretações

conflitantes do Direito entre os diferentes Poderes, pois a função executiva, da mesma forma da função jurisdicional, manifesta a atuação estatal e, portanto, ambas devem buscar a coerência e a harmonia na interpretação e aplicação das normas.

Em outras palavras dada a unidade do Direito, é imperativo que todos os Poderes da República trabalhem em prol das suas integridade e uniformidade, já que um Estado que zela pela coerência de sua ordem jurídica proporciona uma existência marcada pela responsabilidade legal. (Silva, 2019).

A aplicação administrativa dos precedentes judiciais emergiria não como uma afronta, mas como uma expressão do respeito à separação dos Poderes sendo a compreensão estabelecida pelo Judiciário que prevalece, assegurando a uniformidade e a coesão do ordenamento jurídico.

Em linha parecida, Alexandre dos Santos (2018) discute sobre o assunto dissertando que a relação entre esse princípio e a prática do *judicial review* dentro dos ordenamentos contemporâneos não implica uma sobreposição de Poderes, mas uma interação que promove a continuidade, colaboração e integração entre os Poderes do Estado, consubstanciando diálogo institucional que permita resposta mais eficaz às demandas por justiça social. E mais, rechaça a ideia de uma separação rígida, alegando ser resquício obsoleto e incompatível com o progresso democrático contemporâneo.

Weber Luiz (2016), aprofunda. Explica que apesar de a aplicação de precedentes judiciais pela Administração Pública poder enfrentar o limite do princípio democrático, considerando que juízes e tribunais não são eleitos pelo povo, deve-se considerar que o conceito de povo é normativo, razão pela qual denota-se submissão de seus membros a uma ordem jurídica comum estabelecida, respeitando a pluralidade cultural e evitando exclusões baseadas em discriminação. Em outras palavras, expõe que a ideia de que a voz do povo - malgrada seja vista como infalível (*vox populi, vox dei*), sob uma visão totalitária da democracia que idolatra-o como uma entidade suprema e absoluta - deve ser reconhecida como limitada devido a deficiências de representatividade inerentes.

Adicionalmente, Barreto Júnior (2017) discorre que a obrigação de o Poder Executivo observar precedentes judiciais não constitui uma violação do princípio da separação de Poderes, porque essa prática é uma forma de interação entre eles, e está alinhada ao sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição, permitindo uma certa medida de

influência mútua, assegurando que nenhum sobrepuje outro, mas busque equilíbrio funcional, lutando contra pressões de grupos de poder por meio da função contramajoritária do Judiciário.¹²

¹² Nas suas palavras (Barreto Júnior, 2017, p. 153 a 156):

(...) constatação feita por Bickel, com amparo em doutrinadores diversos, e mencionada por Sérgio Victor é no sentido de que a democracia vivencia também com outros problemas que nada se relacionam com o controle de constitucionalidade, a exemplo da existência de grupos de pressão “que exercem influência muito significativa do que a exercida pelos eleitores comuns”.

(...) estando cartelizado o debate parlamentar pelas maiorias formadas antes de se pôr o debate político-legislativo, há risco real de que as leis não estejam cercadas daquele mínimo de consentimento que legitima assumir-se a deliberação parlamentar autorizativa num sistema jurídico (referente (...) à observância das competência e dos procedimentos definidos na Constituição para balizar a disputa política).

(...) Georges Abboud, a seu turno, explicita o que deve ser entendido como postura contramajoritária do Judiciário: [...] ser contramajoritário não é necessariamente ir sempre contra a vontade da maioria, mas, sim, ter poder para contrariá-la quando for necessário, em prol do texto constitucional, para assegurar a preservação dos Direitos fundamentais do cidadão e das minorias. (...)

(...) Sundfeld faz ácida crítica, (...) acerca do entendimento de que somente há debate democrático nas Casas Legislativas: É uma orientação preconceituosa, que usa o dogma de que só nos Parlamentos pode haver deliberação democrática e, por isso, estigmatiza a Administração Pública como não democrática. É uma orientação que se recusa a ver a realidade política atual, em que a Administração está impactada por vários mecanismos democráticos. É também uma orientação elitista, que faz o elogio retórico do papel dos Parlamentos como pretexto para, ao fim e ao cabo, valorizar – isto, sim – o papel da elite de profissionais do Direito, inflando seu poder de veto e influência sobre a Administração.

Embora a crítica feita tenha por objetivo resguardar a atividade administrativa, o mesmo pode ser dito em relação ao Judiciário, não é o fato de os seus membros não terem sido empossados a partir do voto direto que lhe retira a legitimidade, seja porque é possível pensar em instâncias decisórias contramajoritárias, seja porque nem sempre as decisões são tomadas pela maioria.

Ademais, atualmente, aquela ideia romântica de democracia na concepção grega inicial, em que o povo estaria legitimamente representado no parlamento, não mais subsiste na sociedade contemporânea em que as decisões legislativas são tomadas a partir de grupos de influência.

Nesse sentido, destaca Gustavo Binenbojm que se vivencia uma crise de legalidade, a qual se confunde com a crise de representação e de legitimidade dos parlamentares, vez que a lei passar a ser instrumento de realização da vontade de grupos, de classes, de partidos que se prestam a atender interesses pontuais de determinados grupos sociais.

O que se observa, assim, segundo Binenbojm, é que há, nos atos normativos oriundos do Poder Legislativo, uma crise de legitimidade popular e representativa, pois não se verifica no parlamento a representação do povo, mas sim a representação e a manifestação de vontade de grupos de pressão. Desse pensamento não destoa Paulo Otero: Verificando que cada grupo pretende fazer valer os respectivos interesses nas instâncias decisórias públicas, o Estado aparece agora como interlocutor junto dos diversos grupos de interesses econômicos, sociais e culturais existentes na sociedade, encontrando-se a legitimação das suas próprias decisões normativas e não normativas num procedimento negocial visando obter o consenso dos “parceiros sociais” que, implementando uma política de “concertação social” traduzem, deste modo, uma nova visão orgânica da sociedade, qualificada de “democracia neocorporativa” ou de “neocorporativismo”.

Some-se a isso ainda a crise de moralidade pelo que passou, por exemplo, o Congresso Nacional brasileiro em passado recente em que diversos parlamentares foram alvo de investigação e denúncia no Supremo Tribunal Federal no episódio

Destarte, pertine ampliar o conjunto de atribuições administrativas em benefício à flexibilização de muitas diretrizes regentes sobre a Administração, que hoje se mostram um tanto quanto obsoletas, devido ao aumento da complexidade social.

conhecido como “mensalão”, cujos contornos não serão aqui detalhados a fim de não haver desvio do objeto de estudo.

Para finalizar, calha trazer à lume os ensinamentos de Georges Abboud que justificam a necessidade de ausência de legitimidade democrática, em determinadas situações, nos seguintes termos: Os Ministros do STF e os demais juízes gozam de diversas garantias, eles não são eleitos, justamente para que a sua atividade de assegurar a proteção do pacto constitucional possa ser desempenhada, mesmo que deixe descontente grande parte da população. Imaginemos o quão imparcial seria o exame de um habeas corpus por um Ministro do STF, se ele pautar seu julgamento preocupado com a opinião pública.

O que se conclui de tudo o quanto exposto é que a falta de legitimidade democrática do Judiciário não é argumento bastante em si a justificar a impossibilidade de os precedentes judiciais vincularem a Administração Pública.

4 UTILIZAÇÃO DOS PRECEDENTES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alexandre dos Santos (2018) e Rebeca Santa Cruz (2019) disseram que existe uma clara percepção de que muitas ações judiciais compartilham questões comuns - sejam jurídicas, sejam fáticas - exigem soluções padronizadas, especialmente em áreas como Direito Tributário e Previdenciário. Esse fenômeno, conhecido como litigiosidade serial ou de massa, resulta no grande volume de demandas repetitivas que desafiam a eficiência do sistema judicial.

Essa tendência reflete uma compensação pelos *déficits* de funcionalidade dos outros Poderes, com o Judiciário atuando como um recurso final para a reivindicação de direitos que deveriam ser reconhecidos espontaneamente na esfera administrativa. É ineficiente e oneroso ao sistema judicial lidar com questões que contradizem precedentes, já que isso sobrecarrega o judiciário.

Para lidar com essa questão, não basta apenas aplicar procedimentos especiais a processos repetitivos, é crucial também abordar as causas subjacentes que levam à litigância massiva. Isso é: resolver conflitos administrativos na origem, prevenindo a necessidade de judicialização e focando em soluções que abordem o problema em sua “raiz”.

A judicialização de questões administrativas que poderiam ser resolvidas internamente é agravada pela relutância em alinhar interpretações com os precedentes dos tribunais e pela falta de uma cultura de resolução consensual de conflitos. O cenário é exacerbado pela tendência litigante do sistema jurídico brasileiro, que arraiga tanto o Poder Público quanto a sociedade. Portanto, a qualidade da prestação jurisdicional depende mais de uma mudança de mentalidade do que de reformas legislativas. Prevenir a formação de conflitos, reconhecendo direitos baseados em precedentes judiciais, mas na fase administrativa, é buscar soluções estratégicas. (Silva, 2019).

Dada a burocracia e a inviabilidade de se criar regulação legislativa sobre o assunto, frente a uma infinidade de situações que podem ocorrer no mundo fenomênico, a obrigatoriedade de a Administração Pública em seguir precedentes surge ao debate, pela pertinência prática de atuação.

Com a implementação do CPC/15, essa questão ganha nova dimensão e relevância, porque muito embora o Brasil tradicionalmente seja um país do sistema de *civil*

law, parece ter adotado elementos do *stare decisis*, mas com características, claro, específicas ao contexto jurídico nacional. (Castelo Branco, 2018)

4.1 Análise legal - regulação do Código de Processo Civil

Historicamente, antes da atual ênfase nos precedentes, o sistema processual brasileiro já contava com instrumentos destinados a promover coerência e uniformidade das decisões judiciais, como: a litispendência, que impede a duplicidade de ações idênticas; a uniformização de jurisprudência via súmulas; o controle concentrado de constitucionalidade, que verifica a conformidade de leis ou atos normativos com a Constituição; o recurso especial para a uniformização da interpretação da legislação federal; a decisão *erga omnes* em ações coletivas; e a coisa julgada, que confere estabilidade às decisões judiciais.

Hoje, o Livro III do CPC/15 aborda os "Processos nos Tribunais e dos Meios de Impugnação das Decisões Judiciais", reiterando essa tendência legislativa, instituindo uma base normativa que orienta a atuação dos tribunais e a uniformização da jurisprudência:

LIVRO III

DOS PROCESSOS NOS TRIBUNAIS E DOS MEIOS DE IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS

TÍTULO I

DA ORDEM DOS PROCESSOS E DOS PROCESSOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DOS TRIBUNAIS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

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

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

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

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

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

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

I - incidente de resolução de demandas repetitivas;

II - recursos especial e extraordinário repetitivos.

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

Inicialmente, o artigo 926 determina que os tribunais devem uniformizar seus entendimentos, mantendo-se íntegros e estáveis, diretriz à formação de um sistema coeso e harmônico, essencial a aplicação eficaz da teoria dos precedentes.

O artigo 927, por oportuno, introduz efeito vinculante transcendente dos precedentes judiciais à Administração, tanto na vertical quanto na horizontal, destacando o controle concentrado de constitucionalidade como um tipo de mecanismo pelo qual o STF analisa a constitucionalidade de normas federais e estaduais, direta e abstratamente, diferente do controle difuso, que pode ser exercido por qualquer juiz ou tribunal.

Destaca também a súmula vinculante como outro instrumento de estabilização, tendo sido introduzida para ampliar a eficiência do Judiciário e diminuir a quantidade de recursos sobre questões já pacificadas pelo STF. Tal instituto é aprovado por este tribunal após reiteradas decisões sobre matéria constitucional e tem por objetivo consolidar entendimentos que não apenas orientem, mas efetivamente vinculem todos os demais órgãos do Judiciário e da Administração Pública.

A obrigatoriedade de seguir os enunciados de súmula vinculante implica que juízes e tribunais não podem decidir de forma contrária ao que foi estabelecido pelo STF nessas súmulas, e caso o façam, a decisão pode ser anulada através de mecanismos de controle, como a reclamação constitucional. (Assis, 2018).

Já no que diz respeito aos acórdãos em Incidentes de Assunção de Competência, este procedimento é utilizado quando questão nova de Direito, com significativo impacto social ou que envolva relevante questão jurídica, necessita de decisão uniformizadora para evitar julgamentos e interpretações contraditórias nas instâncias inferiores.

Em paralelo, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é um mecanismo que busca otimizar o Judiciário ao permitir que múltiplos casos envolvendo a mesma questão sejam resolvidos de uma só vez, na tentativa de acelerar o julgamento de grande volume de processos similares, bem como assegurar a consistência decisória.

De forma similar, o Julgamento de Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos trata-se de mecanismo utilizado nos tribunais superiores (STF e STJ) para julgar recursos que tenham causas idênticas, consolidando a jurisprudência sobre determinadas matérias e evitando a dispersão de entendimentos em questões constitucionais (extraordinário) e infraconstitucionais (especial).

Outrossim, as súmulas do STF, em matéria constitucional, condensam o entendimento do tribunal sobre interpretações da Constituição, na busca de fornecer diretriz a todos os outros tribunais, enquanto que as súmulas do STJ tratam de questões infraconstitucionais, orientando a aplicação das leis federais para assegurar aplicação uniforme em todo o território nacional. Veja que não têm a mesma força vinculante que os dois primeiros (súmulas vinculantes e ações em sede de controle concentrado de constitucionalidade). Apenas vinculam o Judiciário, e não conjuntamente a Administração.

Por fim, o último inciso aponta a importância de seguir as orientações do plenário ou do órgão especial do tribunal ao qual os juízes estão vinculados. São órgãos responsáveis por definir linhas à uniformidade nas decisões dentro de uma mesma jurisdição.

O aprimoramento legislativo reflete o fato de que a incerteza nos resultados judiciais aumenta a litigiosidade, razão pela qual o sistema de precedentes obrigatórios pode

reduzi-la, orientando advogados a desencorajar ações sem chances de sucesso ou a buscar soluções consensuais quando enfrentam uma derrota certa devido a precedentes estabelecidos. É o que se nota do artigo 927, ao visar uniformizar o entendimento judicial em listar decisões e súmulas que os órgãos devem obrigatoriamente seguir, trazendo à tona a discussão sobre a influência dessas determinações na prática administrativa. (Castelo Branco, 2018).

Malgrada a previsão do inciso I do artigo 927, decisões do Supremo realizadas durante o controle concentrado já possuíam caráter obrigatório tanto ao Judiciário quanto à Administração em todas as esferas, de acordo com o que é explicitamente determinado na Constituição (art. 102, § 2º¹³). Da mesma forma, as súmulas vinculantes, conforme estabelecido também no artigo 927, foram introduzidas na CF pela Emenda nº 45/2004.

A posição desses comandos no ordenamento sustenta a visão de que o que determina a vinculação entre Poderes, influenciando o princípio da separação, deve estar contido na Constituição. Logo, a ausência de uma referência explícita à Administração Pública no CPC referente aos outros instrumentos especificados no artigo 927 sugere que esta não está obrigada a cumprir com os precedentes dos incisos III a V. No entanto, a visão de que a Administração Pública está isenta de tais segui-los, exceto as súmulas vinculantes e decisões de controle concentrado, apenas por conta de uma mera ausência de previsão legislativa emerge de um exame superficial do tema, porque, apesar disso, pode-se entender que existe imperativo moral à sua observância, fundamentado no princípio da moralidade administrativa, conforme delineado no art. 37 da Constituição, pois resistir a esses precedentes, sabendo que resultará em derrota judicial, é contraproducente e não deixa alternativa ao administrado senão recorrer ao Judiciário, que é um problema, considerando o dever de cooperar e de buscar soluções consensuais para os conflitos conforme o art. 3º, § 2º¹⁴, do *Codex*. (Castelo Branco, 2018).

Apesar disso, não é razoável que o Estado adote cegamente os entendimentos dos precedentes obrigatórios sem uma análise cuidadosa de suas chances de reversão, porque

¹³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
(...)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392)

¹⁴ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a Direito.

(...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

reconhecer o dever de cooperação não significa limitar uma atuação estratégica. Diante disso, ressalta-se a importância dos estudos sobre o impacto financeiro realizados por Procuradorias e entidades governamentais, fundamentais à gestão fiscal e proposição de soluções como parcelamentos de dívidas. (Castelo Branco, 2018).

Complementando, Rebeca Santa Cruz (2019) salienta a importância do dever de vinculação se aplicar apenas às decisões que representem interpretação já estabilizada fruto de debate qualificado, sugerindo o trabalho de identificar tais precedentes vinculantes à Administração, com a utilização do artigo 927 como referência, uma vez que já estabelece rol de precedentes dentro do sistema brasileiro de *stare decisis*. A ideia é que, se a Fazenda Pública não tem argumentos para distinguir ou superar o precedente vinculante, seria mais racional e eficiente promover sua aplicação administrativa de imediato, ao invés de esperar por judicialização que provavelmente resultará em condenação do ente público.

4.2 Possíveis precedentes com capacidade de vinculação da Administração

A inclusão dos deveres especificados no artigo 926 do CPC marca um ponto de virada na busca pela segurança jurídica, introduzindo a noção de um sistema-rede, onde as relações entre decisões criam mais estabilidade, permitindo gestão mais eficaz de casos em larga escala pelos tribunais, uniformização da jurisprudência e criação de súmulas alinhadas às circunstâncias que deram origem aos precedentes. (Rossato, 2016).

Catalogando, o artigo 927 lista diferentes tipos de pronunciamentos que juízes e tribunais devem seguir, incluindo decisões de cortes superiores e locais.

Diante disso, Marinoni identifica dois grupos principais de precedentes dentro de tal artigo: aqueles estabelecidos em controle de constitucionalidade e os definidos em julgamentos de recursos repetitivos. Observa também que súmulas e decisões de incidentes de resolução de demandas repetitivas e de assunção de competência não se enquadram exatamente como precedentes, mas ainda assim são citados no artigo como elementos a serem observados por juízes e tribunais. (Rossato, 2016).

Já Mitidiero oferece análise mais flexível, considerando o art. 927 um indicativo exemplificativo de precedentes. Logo, haveria a existência de outros pronunciamentos com potencial de serem também precedentes, mas não expressamente

mencionados no texto legal, como: as "razões determinantes" na fundamentação das decisões do STF em controle abstrato de constitucionalidade; b) os recursos extraordinários e especiais não repetitivos, além dos embargos de divergência; e c) os precedentes e súmulas em níveis distintos, sendo as súmulas "extratos" dos precedentes e não o elemento vinculante por si só. (Rossato, 2016).

Em sentido parecido, Didier, Oliveira e Braga reconhecem o rol do 927 como não exaustivo, mantendo todas as hipóteses ali mencionadas e adicionando as súmulas de cada um dos tribunais como precedentes devido ao dever de uniformização da jurisprudência estabelecido no 926 do CPC. Isso porque contribuem à condução judicial com base também nos artigos 332, IV¹⁵ e 955¹⁶, parágrafo único, do CPC, afirmando que afora as cortes superiores, os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais podem gerar precedentes, em alinhamento com os princípios federalista e de simetria. (Rossato, 2016).

Ainda, juízes e tribunais são orientados pelo art. 927 a observar tanto as súmulas vinculantes quanto as súmulas do STF e do STJ, relativas a matérias constitucionais e infraconstitucionais, respectivamente.

Parte da doutrina é mais aberta à vinculação de súmulas de outros tribunais, porque ainda que os enunciados condensem teses jurídicas sem detalhar os elementos fáticos ou o desenvolvimento argumentativo que levou a tais teses, são diretamente ligadas aos precedentes que as originaram, razão pela qual se equivale a seguir a *ratio decidendi* do relacionado.

Já o IRDR, procedimento de competência originária dos tribunais atuando como um incidente processual coletivo destinado a tutelar interesses individuais homogêneos, tem o propósito de regularizar litígios tanto existentes quanto potenciais.

¹⁵ CAPÍTULO III

DA IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO

Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

(...)

IV - enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre Direito local.”

¹⁶ “Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Ademais, embora as turmas ou câmaras julguem recursos e emitam pronunciamentos, essas decisões não vinculam automaticamente outras, devido à origem no mesmo nível jurisdicional. Contudo, devem respeitar as decisões das seções ou das cortes especiais, em julgamento de plenário, ou colegiado análogo, arranjo esse que permite que a última palavra esteja com os órgãos superiores dentro do tribunal.

Conclui-se, portanto, que não há necessidade de procedimento específico à formação de precedentes, por eles existirem como decorrência lógica da administração eficiente da Justiça. (Rossato, 2016).

4.3 Prescindibilidade do trânsito em julgado

A jurisprudência do STJ e do STF, assim como a doutrina majoritária, concorda que o trânsito em julgado não é um requisito para a aplicabilidade das teses firmadas em precedentes. Essa posição é reforçada pelo art. 1.040 do CPC, que considera a "publicação do acórdão paradigma" e não o trânsito em julgado como a condição para o prosseguimento dos processos sobrestados. Da mesma forma, Fredie Didier Jr. sustenta que a adoção de uma decisão como precedente e sua subsequente aplicação dependem, na verdade, da presença de uma *ratio decidendi* e de a decisão emanar de um tribunal. (Silva, 2019).

Portanto, um precedente deve ser considerado aplicável pela Administração a partir do seu julgamento ou da sua publicação, em contraponto à problemática da demora no trânsito em julgado das decisões, sobretudo nas cortes superiores, a exemplo do RE 547.706/PR, julgado em 15 de março de 2017, alcançando trânsito em julgado apenas em 09 de setembro de 2021 devido à pendência de embargos de declaração interpostos pela Fazenda Nacional em 31 de outubro de 2017.

Nele, o STF, ao decidir o recurso, entendeu que o ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS, contrariando o entendimento anterior do STJ no REsp 1.144.469/PR, o que impactou diretamente a prática do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a adotar, a partir de então três abordagens distintas em relação à tese fixada pelo Supremo:

1. Alguns julgamentos do CARF decidiram por afastar a tese fixada pelo STF justificando não se tratar de “decisão definitiva”, a exemplo do Acórdão n.º 3402006.257436, que, justamente por isso, recusou a aplicação da tese.
2. Outra linha de entendimento dentro do CARF optou por determinar o sobrestamento do processo administrativo até o trânsito em julgado do RE 574.706/PR, aguardando uma decisão final.
3. Uma terceira abordagem, reconheceu a aplicabilidade imediata da decisão do STF, independentemente do trânsito em julgado, alinhando-se à jurisprudência dos Tribunais Superiores que, conforme a Rebeca Santa Cruz (2019) aponta, já manifestaram a desnecessidade do trânsito à aplicabilidade de precedentes.

Critica-se, portanto, essa postura reticente resultante em tratamento jurídico diferenciado e potencialmente mais benéfico para os contribuintes “com sentença” incentivador à proliferação de litígios, já que os desfavorecidos pelo CARF tendem a buscar reparação por ajuizamento de ação.

Tal espera não se justifica. A eficácia do precedente estabelecido deve ser analisada desde já, e aplicada a depender de sua maturidade argumentativa. Em outras palavras, o que é necessário à incorporação dos precedentes pela Administração não é o trânsito em julgado, mas sim a maturidade da *ratio decidendi* construída no processo e consolidada pela a decisão de mérito. É pertinente portanto, ser a partir daí que o Poder Público deva avaliar a incorporação do julgado na Administração.

Ainda, há possibilidade de futura modulação de efeitos, a ser utilizada para ajustar as situações às consequências práticas da decisão.

Esse raciocínio aborda, por oportuno oportuno, a relevância da Lei 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acrescentando preceitos voltados à segurança jurídica e à eficiência na aplicação do Direito Público, marcando com especial atenção justamente às consequências práticas das decisões no âmbito administrativo, controlador e judicial. Isso significa que deve ser reforçada a responsabilidade dos aplicadores do Direito em considerar os impactos de suas decisões, promovendo uma abordagem mais consequencialista na operação do Direito Público.

Em outras palavras, esperar pelo trânsito em julgado da decisão pode impactar negativamente a eficiência do Direito, causando sentimento de descrença na correta funcionalidade do Poder Público diante dos problemas da vida cotidiana.

Em complemento, os artigos 20 e 21¹⁷ da LINDB enfatizam a importância de se levar em conta as consequências das decisões judiciais, administrativas e de controle, buscando assegurar que as ações do Estado sejam pautadas por uma visão pragmática e contextualizada.

4.4 (Des)necessidade de regulação específica da utilização dos precedentes pela Administração Pública

Diante da discussão supra Silva (2019) destaca a importância da Advocacia Pública na elaboração de "normas adaptativas" à aplicação de precedentes judiciais na esfera administrativa. A autora argumenta que a edição, sob responsabilidade dos órgãos de assessoramento jurídico do Executivo (conforme estabelecido nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal), poderia ser realizada por meio de variados instrumentos, como portarias, pareceres e instruções normativas.

Isso se justifica pela capacidade técnica da Advocacia Pública bem como pelo fato de restringi-los aos processos ser subaproveitar seus potenciais como forma de combate à litigância do Poder Público.

Não à toa, já se tem modelos legislativos para concretizar isso: a Lei Complementar 73/1993, Lei Orgânica da AGU, especialmente em seu art. 4º que atribui ao Advogado-Geral da União as responsabilidades de unificar a jurisprudência administrativa e

¹⁷ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

garantir a correta aplicação das leis, o que inclui a edição de enunciados de súmulas administrativas baseadas nos entendimentos iterativos dos tribunais.

Não apenas se apenas reflete o reconhecimento do valor judicial como ferramenta de orientação para a atividade administrativa, mas também evidencia a intenção de alinhar a atuação administrativa à interpretação judicial das leis. Nesse sentido, o Decreto Federal 2.346/1997 reforça essa orientação ao estabelecer procedimentos para a uniformização da interpretação da lei federal no âmbito da Administração Pública Federal, incentivando a aderência aos entendimentos consolidados pelo Judiciário.

Ademais, pertine citar o Ato Regimental nº 1 de 2008, que expande o alcance das súmulas administrativas da AGU ao estipular que devem os órgãos e as autoridades federais acatarem as postulações.

A implicação prática dessas disposições é significativa: ao garantir a correta aplicação das leis à luz da interpretação judicial, a AGU é instada a orientar sua atuação e a das demais entidades conforme os precedentes jurisdicionais estabelecidos.

Nota-se que o ordenamento jurídico brasileiro já contempla, em sua estrutura, mecanismos que reconhecem a relevância dos precedentes judiciais para a atuação administrativa, alinhando-se assim com os princípios de segurança jurídica e isonomia, fundamentais para a Administração Pública. Em contrapartida, há uma subutilização desses instrumentos o que limita a eficácia desse mecanismo como caminho de garantia da uniformidade interpretativa e da confiança. Ou seja, desafios práticos ainda persistem, particularmente no que tange à efetiva utilização dessas ferramentas. (Silva, 2019).

Se a questão administrativa, já respaldada por jurisprudência favorável ao administrado, é levada à judicialização, o resultado provável é a condenação do Poder Público. Dessa forma, o reconhecimento do Direito pleiteado na esfera administrativa, ancorado em precedente, emerge como uma estratégia que, além de alinhar-se aos princípios de segurança jurídica e eficiência, visa antecipar e mitigar as consequências negativas decorrentes do não reconhecimento. E aqui se fala de consequências negativas em especial ao particular, que deve ser tratado com justiça pelo Estado.

Diante disso, Oliveira (2016) defende que os precedentes judiciais, conforme a legislação constitucional, não podem ser diretamente aplicados pela Administração, a menos

que haja disposição constitucional que o permita, como é o caso das súmulas vinculantes e das decisões em controle concentrado de constitucionalidade, por conta da necessidade de suposta legitimidade democrática à atuação, com respeito a separação dos Poderes (CF, art. 2º), princípio, considerado cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, III).

Segundo o autor, deve-se levar em consideração o regramento dos atos administrativos definido pela Constituição Federal, como ocorre com as súmulas vinculantes e decisões em controle concentrado de constitucionalidade.

Ao mesmo tempo, defende que é crucial que o ordenamento e a Administração não sejam limitados pela literalidade da lei. A propósito, atualmente, reconhece-se que, para a correta aplicação do princípio da legalidade, é necessário considerar não só a lei, mas todo o sistema jurídico, incluindo doutrina e jurisprudência, pois o Direito não se resume à norma positivada. Assim, a legalidade deve ser compreendida como a vinculação do juiz ao sistema jurídico como um todo, buscando uma interpretação que esteja alinhada com outros princípios fundamentais, como o da isonomia. Ou seja, mesmo entendendo essa visão mais ampla sobre a legalidade administrativa, Oliveira busca uma regulamentação constitucional para dar maior segurança ao ordenamento.

Em suma, haveria de ter norma autorizativa a aplicação de precedentes vinculantes pela Administração. Essa legislação atuaria como uma "ponte de transição" entre os sistemas judiciário e legislativo, fundada na dita "racionalidade transversal" ao interligá-los.

Na mesma linha de raciocínio, Barreto Júnior (2017) recomenda uma abordagem constitucional ser mais apropriada. Essa perspectiva não só valorizaria a seriedade do tema, mas também forneceria uma base robusta para a interação dos Poderes, pois esses aspectos em um nível constitucional ajudaria a prevenir ambiguidades legais e garantiria que a Administração seguisse a jurisprudência de maneira consistente e previsível, pois embora a Constituição permita um sistema de freios e contrapesos onde certa interação entre os Poderes é possível, a imposição direta de precedentes judiciais sobre o Executivo, sem o devido processo legislativo constitucional, poderia perturbar esse equilíbrio delicado.

Em contrapartida, pertine destacar aqui importante corrente de entendimento que questiona se realmente há a necessidade de uma regulamentação específica para facilitar a aplicação pela Administração Pública dos precedentes judiciais na atividade administrativa.

Contrário à ideia de que só por meio de norma o acolhimento de precedentes seria legítimo, súmulas administrativas já reconhecem direitos com base em interpretações judiciais estabelecidas, inclusive aquelas fora do escopo obrigatório do art. 927. Isso demonstra a desnecessidade de autorização legislativa à adoção de entendimento jurídico, que deve honrar a confiança depositada, resguardando direitos já estabelecidos e atos consumados. Isso porque a atenção do administrador às tendências judiciais é válida e esperada, visando a uniformidade de ações estatais diante de controvérsias. (Castelo Branco, 2018).

Adicionalmente, salienta-se que, frente a determinadas interpretações feitas pelo Judiciário que não ocasionem risco de exclusão de uma norma do ordenamento (declaração de inconstitucionalidade de lei pelo STF), é válida a análise vinculante das Procuradorias para a utilização de precedentes pela atividade administrativa. (Castelo Branco, 2018).

Em linha de entendimento semelhante à de Janaína, Rebeca Santa Cruz (2019) destaca que aparente lacuna normativa que não justifica a falta de vinculação à Administração Pública, salvo nas exceções constitucionalmente previstas.

Acontece que própria estrutura e princípios do sistema jurídico-constitucional brasileiro implicam na necessidade de observância dos precedentes pelos órgãos administrativos, independentemente de autorização, não necessitando sequer de explicitação legal para ser considerada válida, pois tal limitação não reconhece adequadamente a importância da jurisprudência na promoção da segurança jurídica e da eficiência administrativa, além de não levar em consideração a dinâmica e a complexidade das relações entre os Poderes no Estado contemporâneo.

Inclusive, tal análise vinculante de precedentes já ocorre na prática, na forma de cooperação técnica entre a Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, objeto de estudo aprofundado no tópico “4.6 Aplicação perante a Fazenda Pública” da presente monografia.

4.5 Aplicação de precedentes no Direito Previdenciário

A Assistência Social, um dos pilares da Seguridade, tem como objetivo garantir proteção aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, independentemente de contribuições

prévias. Dentre as várias disposições, o artigo 203, inciso V¹⁸, da Constituição estabelece o Direito ao benefício de amparo assistencial a idosos e pessoas com deficiência que não possuem meios de subsistência próprios ou através de sua família.

A regulamentação desse Direito, contudo, só foi concretizada em 1993 com a Lei nº 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), que definiu critérios para a concessão do benefício, incluindo o polêmico limite de renda familiar *per capita* como critério de miserabilidade.

Os outros requisitos para a concessão do benefício são: a idade mínima de 65 anos, ajustada pela Lei nº 12.435/2011 e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), ou portador de deficiência ou necessidades especiais, segundo a especificação do § 2º do artigo 20 da LOAS, sendo considerado impedimento de longo prazo aquelas condições que produzam efeitos por um prazo mínimo de dois anos.

É o que diz a a disposição normativa:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020)

(...)

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão Direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 14.176, de 2021)

Knihs (2018) destaca a importância da avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, realizada por médicos peritos e assistentes sociais do INSS considerando a

¹⁸ SEÇÃO IV
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Súmula 29 da TNU: “*Para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento.*”

Em paralelo, a Súmula nº 30 da AGU, alinhando-se ao entendimento do STF, reconhece a incapacidade para o trabalho como suficiente: “*A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, (...)*”

Em contrapartida, o INSS mantém uma abordagem estritamente legalista e restritiva, centrada quase exclusivamente no critério de renda para aferição da miserabilidade, resultando em discrepância com o entendimento mais amplo e flexível, o que ilustra tensão no Direito Constitucional entre uma abordagem positivista e uma principiológica orientada por Direitos Fundamentais, considerando seu conteúdo moral e ético, não se limitando ao texto, mas em elementos extrajurídicos.

Ao passo que a LOAS destaca o dever do Estado em prover os mínimos sociais através de políticas de seguridade social não contributiva - visando garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos mais vulneráveis - , não consegue assegurar efetivamente Direitos Fundamentais, resultando em sistema desigual e inefetivo, especialmente diante das desigualdades regionais do Brasil. Por isso a forte influência judicial a regularizar casos concretos de discrepância interpretativa sobre quem tem ou não Direito de ser assistido.

Frente ao contexto, Knih (2018) propõe que maior a adequação das decisões administrativas do INSS aos precedentes do STF¹⁹ não apenas é necessária para a uniformização da interpretação e aplicação da lei, mas também essencial para garantir a realização dos Direitos Sociais Fundamentais.

Como caso paradigmático para mostrar a necessidade de cooperação entre os Poderes, cita-se a ADIn 1.232/DF, julgada em 1998, em que o STF reconheceu a

¹⁹ A título de exemplificação, cita-se a tese Recurso Extraordinário nº 567985 catalogado como Tema 27 (Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Redator(a) do acórdão: Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 18/04/2013 - Publicação: 03/10/2013):

“É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.”;

constitucionalidade do dispositivo que estabelece como critério para a concessão do benefício assistencial a exigência de que a renda mensal *per capita* da família do solicitante seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Contudo, o debate não se encerrou nisso, e em 2013, o a corte revisitou a matéria por meio dos RE's nº 567.985 e 580.963, além da Reclamação 4.374²⁰, alterando seu entendimento anterior e considerando inconstitucional o mesmo requisito, sob fundamento de haver outras maneiras de contornar o critério objetivo para se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes, o que mostra sensibilidade judicial às transformações sociais e às necessidades de adaptação da interpretação aos novos contextos. Mesmo assim, houve relutância da Autarquia.

Esse foi apenas um exemplo. Não à toa, as concessões judiciais de benefícios ultrapassam 10% do total de concessões realizadas administrativamente, evidenciando o volume de litígios gerados pela falta de integração, uma vez havendo possibilidade de reforma perante judicial por mero contraste interpretativo. (Knihs, 2018).

Defende-se, portanto, o alinhamento dos Poderes, sobretudo considerando o previsto na Lei nº 9.784/1999, ao estabelecer a necessidade de motivação das decisões com base, entre outros fatores, na jurisprudência consolidada, o que abre espaço à flexibilização da rigidez administrativa. (Knihs, 2018).

Malgrada a crítica aqui apresentada, cabe salientar que já houve casos onde a Administração se adaptou a novos entendimentos jurisprudenciais, a exemplo do reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar. Após o STF se manifestar favoravelmente à equiparação dos Direitos previdenciários para casais homoafetivos, na

²⁰ “Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. **Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).Essa mudança de posicionamento foi influenciada por uma análise que levou em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais, especialmente frente à promulgação de novas leis que instituíram benefícios sociais com critérios de elegibilidade menos restritivos.**” (grifo nosso). (Rcl 4374, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 03-09-2013 PUBLIC 04-09-2013);

ADPF nº 132²¹ e na ADI nº 4277²², o INSS procedeu a adaptar seus procedimentos administrativos para estar em conformidade com a nova interpretação jurídica²³, em favor à igualdade e à não discriminação.

4.6 Aplicação perante a Fazenda Pública

Rebeca Santa Cruz (2019), em sua dissertação de mestrado, explora a Portaria Conjunta “PGFN/RFB 01/2014”, elaborada para adequar a prática administrativa fiscal aos julgamentos proferidos pelo STF e pelo STJ, seguindo a sistemática de controle concentrado de constitucionalidade, repercussão geral, e casos repetitivos, respectivamente.

Tal ato normativo introduz as "notas explicativas" como instrumentos de orientação para a aplicação administrativa dos precedentes judiciais. São elaboradas pela PGFN e destinam-se a esclarecer os contornos jurídicos das decisões judiciais desfavoráveis à Fazenda Nacional, orientando tanto os procuradores da Fazenda quanto os auditores fiscais sobre as implicações administrativas dos precedentes.

Possuem uma função dupla: orientar a prática forense da PGFN e regular a atividade administrativa da RFB, promovendo a eficiência e prevenindo litígios desnecessários em questões já consolidadas judicialmente em favor dos contribuintes.

A Portaria Conjunta também estipula que a PGFN deve notificar a RFB sobre decisões relevantes do STF e STJ em um prazo de dez dias após a publicação do acórdão. Essa comunicação inclui um alerta sobre as decisões desfavoráveis à Fazenda, que podem ser incluídas em uma lista de dispensa de contestação ou recurso, permitindo que a RFB apresente considerações ou questionamentos antes da inclusão efetiva da decisão na lista.

Rebeca sublinha a importância desse mecanismo para garantir a coerência e a uniformidade nas ações da Fazenda Nacional, tanto no âmbito judicial quanto no

²¹ ADPF 132, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05-05-2011, DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-01 PP-00001;

²² ADI 4277, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05-05-2011, DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-03 PP-00341 RTJ VOL-00219-01 PP-00212);

²³ KnihS destaca que começou com a Instrução Normativa 45/2006, seguindo-se de outras medidas, como a Portaria nº 513 de 2010 do Ministro de Estado da Previdência Social e, mais significativamente, a Instrução Normativa do INSS nº 61 de 2012. Subsequentemente, o próprio STF editou a Instrução Normativa STF nº 126/2011, estabelecendo os procedimentos para o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo.

administrativo, com a finalidade de se evitar a judicialização de questões administrativas já resolvidas pelos tribunais superiores. A adoção das "notas explicativas" e a rápida comunicação entre os órgãos sobre os precedentes indicam tentativa de modernização e racionalização do setor fazendário por meio de diálogo e cooperação técnica entre os órgãos, o que pode servir de diretriz à atuação dos outros ramos.

Sublinha também a vinculação administrativa aos precedentes judiciais, que surge somente quando a PGFN reconhece a autoridade da tese firmada contra a Fazenda Nacional em juízo. Caso contrário, a RFB deve manter o entendimento administrativo vigente até que nova orientação seja emitida pela PGFN, baseada nessas "notas explicativas", que justifiquem a posição da Fazenda em continuar relutante.

Exemplificando, o RE 330.817/RJ (que discutia a imunidade tributária de livros eletrônicos e suportes exclusivamente utilizados para fixá-los) foi objeto de nota que não apenas analisou detalhadamente a decisão do STF, como também ampliou sua aplicação para jornais e periódicos digitais, mostrando a capacidade da Procuradoria de interpretar e expandir o alcance dos precedentes de maneira fundamentada e alinhada ao outro Poder.

Em contraste, cita a relação da Administração Tributária do Estado do Rio de Janeiro com a Superintendência de Tributação (órgão estadual)²⁴, que emitiu parecer análogo quase um ano após o trânsito em julgado da decisão do mesmo RE. Tal demora na normalização da decisão se explica pela falta de um trabalho conjunto entre os órgãos estaduais, formalizado por coordenação integrada entre a Procuradoria-Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda, motivo porque além da importância desse atos explicativos esclarecendo a *ratio decidendi* das decisões e possibilitando uma atuação administrativa coesa e alinhada com os tribunais, necessita-se de celeridade na interação dos sujeitos públicos. (Silva, 2019).

Em sentido parecido disserta Vanessa Pereira Rodrigues (2019) discute a aplicação dos precedentes judiciais no processo administrativo (mas com enfoque na atuação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF), também enfatizando a necessidade de adaptabilidade do precedente relevante aos casos em discussão.

²⁴ a quem competia baixar ato sobre interpretação da legislação tributária, “nos termos do art. 82, II da Resolução SEFAZ, de 30 de junho de 2017.”

4.7 Precedentes a serem utilizados para análise de vinculatividade

Alexandre dos Santos (2018) disserta que no atual ordenamento a validade de uma lei é determinada não só por critérios formais, mas também pela sua conformidade com a Constituição. Este processo de filtragem permite crítica interna fundamentada nos conteúdos substanciais previstos na Carta Maior, sendo os precedentes importantes instrumentos hermenêuticos a serem utilizados à tal finalidade, em busca de uma consolidação estatal à segurança jurídica por meio da adoção pública de diretrizes prévias à interpretação das leis.

Isso tem importância no contexto do Estado Democrático Constitucional, onde é necessário um esforço contínuo de reconstrução do ordenamento, em que cabe ao Judiciário interpretar operativamente as leis, adicionando um conteúdo reconstruído, não apenas criando a norma-precedente, mas também assegurando a manutenção da consistência, coerência e integridade da aplicação da lei. (Lopes, 2018).

Não à toa, Dworkin defende que enquanto ao legislador cabe estabelecer a lei, ao juiz incumbe interpretá-la, e essa interpretação é, por natureza, reconstrutiva, buscando extrair e aprofundar os significados que o legislador incorporou ao texto legal. Nota-se a importância dessa dinâmica na realidade jurídica brasileira ao se perceber que os precedentes judiciais transcendem sua função original, assumindo um papel indutor na formulação de novas leis, evidenciado em muitas situações onde a jurisprudência preenche lacunas legislativas ou guia a criação de novas normativas. (Lopes, 2018).

Nada mais lógico, então, pensar que outros órgãos administrativos seguirão tais entendimentos, inclusive o setor de Advocacia Pública, a quem é incumbido de papel fundamental ao lado dos Entes.

Diante disso, o papel das Procuradorias é pertinente para conduzir o comportamento do Poder Público paralelo à evolução da interpretação dos preceitos legais em consonância com a Constituição. Talvez isso torne sua operação frente às normas sob uma perspectiva similar à do Ministério Público, na defesa do Direito priorizando o interesse público e a justiça em detrimento da defesa irrestrita ao erário, o que não seria problema dado ao fato de que quem fazia esse papel antes de 1988 era justamente o *parquet*.

Ou seja, cabe a elas “filtrar” o Direito Administrativo analisando criticamente a legalidade das ações da Administração sob a evolução do Direito em detrimento da legalidade estrita ao invés de defendê-las irrestritamente. Adotar-se-ia juízo de valor sobre as situações, protagonizando um papel de controle jurídico externo, e sendo guardiãs da constitucionalidade e não apenas instrumentos de defesa patrimonial.

Bem, mas sendo os precedentes um instrumento objetivo e possivelmente eficiente para tal finalidade de condução da atuação dos órgãos, quais seriam os tipos de decisões a serem apreciadas passíveis de vinculatividade, de forma a tipificar o trabalho das Procuradorias?

No âmbito do Direito Brasileiro, o CPC, através dos incisos I e II do artigo 927, especifica que os precedentes normativos formalmente vinculantes devem ser seguidos rigorosamente pela Administração. Estes incluem decisões do STF em matéria de controle de constitucionalidade, assim como súmulas vinculantes, como dito alhures. São projetados para assegurar a unidade do Direito, reforçando segurança jurídica e previsibilidade das ações administrativas.

Entretanto, há uma área de complexidade relacionada aos precedentes descritos nos incisos III a V do artigo 927 do CPC. Não possuem a mesma força vinculante que as primeiras, mas certamente exercem uma "substancial carga persuasiva", o que significa dizer que, embora não obrigatórios, devem ser considerados pela Administração devido ao forte poder persuasivo e à importância de manter a integridade do sistema jurídico. (Lopes, 2018).

Nesse contexto, há necessidade de uma abordagem analítica ao avaliar o ônus argumentativo e a carga de vinculatividade dos precedentes nas relações jurídico-administrativas, que não apenas reconhece a influência dos precedentes normativos no contexto administrativo, mas também enfatiza a necessidade de uma justificação apropriada que delineie claramente o efeito externo desses precedentes. (Lopes, 2018).

Mas para além dos “*III - acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;*”, dos “*IV - (...) enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;*”, e da “*V - (...) orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.*”, é pertinente destacar que existem outros pronunciamentos judiciais

atuais com importância comparável, malgrada a ausência no rol do art. 927, como as delineadas doutrinariamente no tópico “4.2 Possíveis precedentes com capacidade de vinculação da Administração” deste trabalho.

Sintetiza-se, então, a possibilidade de vinculação da Administração Pública às razões determinantes dos seguintes julgados/enunciados:

1. de Incidentes de Assunção de Competência (IAC) e de Recursos de Demandas Repetitivas (IRDR) dos diferentes níveis (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores);
2. de Plenários/Cortes Especiais ou colegiados análogos, também em diferentes níveis (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores);
3. de controle de legalidade e de constitucionalidade perante os tribunais superiores (os recursos extraordinários e especiais não repetitivos);
4. de Embargos de Divergência e instrumentos análogos presentes nos respectivos órgãos jurisdicionais (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores);
5. de súmulas dos diferentes níveis (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores);
6. de acórdãos isolados, também em diferentes níveis (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores) os quais as respectivas Procuradorias entendam como pertinentes.

A partir dessa catalogação, a Advocacia Pública destacaria a relevância do controle de juridicidade na atuação do Poder Público por meio de enunciados jurídico-administrativos, com vinculação dos entes destinados às ordens.

4.8 Formação de centros de inteligência administrativos

Em geral, a Administração Pública deve seguir rigorosamente as normas do Poder Executivo. Contudo, como visto, os órgãos administrativos podem aderir a precedentes além dos vinculantes estabelecidos pelo art. 927 do CPC. Mesmo que a legislação processual não detalhe mais ou não se aprofunde sobre a matéria, possui dispositivos que permitem a ampla hermenêutica, a exemplo do art. 15, segundo o qual no âmbito administrativo, as

disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente, o que abre margem a incorporação de alta gama de decisões judiciais.²⁵

Para que haja viabilidade sistêmica na aplicação do Direito, defende-se aqui a criação de instrumentos para a transformação das decisões supra destacadas no tópico anterior em precedentes vinculantes pelas Procuradorias.

Para isso sugere-se o estudo da Resolução n. 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça, que criou o Centro Nacional e Centros Locais de Inteligência da Justiça, como modelo a ser replicado ao âmbito da Advocacia Pública.

Conforme discutido por Coutinho e Brunetta (2018), representam estratégia inovadora e proativa dentro do sistema judiciário brasileiro para enfrentar os desafios da litigância de massa e repetitiva. Os Centros são projetados para identificar padrões e tendências nos litígios que sobrecarregam o sistema judicial e desenvolver soluções que não apenas resolvam os casos de maneira rápida, mas também previnam o surgimento de novos. (Braga, 2023).

A evolução das práticas administrativas e judiciais no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, especialmente com a implementação de “Notas Técnicas” por grupos especializados em diferentes áreas do Direito, exemplifica um esforço significativo para padronizar procedimentos e aprimorar a legislação. (Braga, 2023).

Fundamentando a atuação dos novos órgãos, Clementino apresenta o conceito de "inteligência judicial", que engloba quatro pilares principais (Braga, 2023):

1. estímulo à inteligência coletiva, focando na importância da colaboração e do compartilhamento de conhecimento entre os profissionais, por meio de base de dados;
2. utilização do conhecimento intelectual e especializado disponível dentro órgão para aperfeiçoar o processo decisório e as estratégias de resolução de conflitos;

²⁵ Vanessa Pereira Rodrigues (2019) em sua dissertação de mestrado explora o AIIM (Auto de Infração e Imposição de Multa) nº 4.027.367-2, proveniente do Estado de São Paulo. Tratou-se da aplicação da Súmula nº 166 do STJ, que estabelece a não incidência do ICMS nas transferências de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular. A 11ª Câmara Julgadora do TIT e a Câmara Superior, por unanimidade, decidiram que essa súmula não podia ser aplicada administrativamente por não estar expressamente incluída nas hipóteses do artigo 28 da legislação paulista, que limita as situações em que o TIT pode afastar a aplicação de uma lei por considerá-la inconstitucional; e também considerou que aplicar a Súmula nº 166 seria uma violação do artigo 15 do CPC/15, que se aplica apenas na ausência de norma processual específica.

Diante disso, a autora criticou tal postura, e argumentou que os órgãos de julgamento do contencioso administrativo tributário, como o TIT, devem buscar a uniformização da jurisprudência, conforme estabelecido no artigo 926 do CPC, considerando a aplicabilidade das súmulas e dos precedentes dos tribunais.

3. gestão do conhecimento, focando na organização, no armazenamento e na recuperação eficiente de informações, permitindo facilidade no acesso aos precedentes relevantes;
4. capital institucional, utilizando os recursos e a autoridade do órgão para promover soluções negociadas e colaborativas para os conflitos, valorizando princípios como cooperação e diversidade na busca por resoluções.

Esses centros não só empregam recursos tecnológicos para a prestação de serviços digitais, mas também promovem o uso de Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios e a realização de webinários para facilitar o diálogo e a troca de experiências entre os órgãos.

Existem tanto em âmbito nacional quanto local, e têm como objetivo principal garantir a coerência e a consistência na implementação do ordenamento jurídico para casos similares, além de servirem como facilitadores na interação entre diferentes esferas do Poder Judiciário. Inclusive oferecem suporte institucional à criação e ao monitoramento de precedentes vinculantes.

Especificamente, o Centro Nacional de Inteligência foca suas operações nos Tribunais Superiores e nos Tribunais Regionais Federais, enquanto os Centros Locais de Inteligência lidam com as demandas específicas de cada estado, sempre em colaboração com os respectivos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes.

Um exemplo prático do trabalho do Centro Nacional de Inteligência envolveu a elaboração da Nota Técnica nº 003/2017, que discutiu a possibilidade de dispensar a remessa necessária nas ações previdenciárias onde o governo federal ou entidades de Direito público fossem condenadas a valores inferiores a mil salários-mínimos. Esta iniciativa foi motivada pela necessidade de aliviar o volume de processos nos Tribunais Regionais Federais, sugerindo uma modificação na Súmula nº 490 do STJ para permitir essa dispensa também em sentenças ilíquidas, baseando-se em cálculos aritméticos simples como estimados pelo CPC/15. A importância desta Nota Técnica foi tal que resultou na afetação do tema à sistemática dos recursos repetitivos do STJ, sob o nº 1.081. (Braga, 2023).

A Resolução n. 349/2020-CNJ detalha também as responsabilidades específicas dos Centros em relação ao monitoramento das demandas judiciais. Segundo o art. 2º da resolução, os Centros devem atuar na prevenção das causas de litígios judiciais repetitivos ou em massa, identificando as possíveis razões que levam à iniciação dessas

demandas. Além disso, é responsabilidade dos Centros monitorar a evolução desses litígios dentro dos respectivos Tribunais de Justiça ou Tribunais Regionais Federais (TJ/TRF) e propor soluções para os conflitos identificados, o que normalmente é feito através da elaboração de relatórios pelos Grupos Locais. (Braga, 2023).

Adicionalmente, os Centros estão encarregados de produzir notas técnicas que visam uniformizar procedimentos administrativos e jurisdicionais e sugerir melhorias na legislação pertinente às controvérsias analisadas. São submetidas ao Grupo Decisório para aprovação, e, após aprovadas, as estratégias são implementadas sob supervisão do Grupo Operacional.

Como forma de aumentar a eficiência, a especialização temática nos Centros de Inteligência amplia significativamente a capacidade de resposta, promovendo uma rede de comunicação mais robusta entre os profissionais, permitindo que questões sensíveis e urgentes sejam rapidamente identificadas e tratadas, garantindo uma resolução mais ágil, inclusive com ferramentas tecnológicas avançadas, como a jurimetria e a inteligência artificial. (Braga, 2023).

O processo de criação e tramitação de notas técnicas começa com a identificação temática por monitoramento, ato prévio a pedido, que deve incluir uma fundamentação detalhada que destaque a relevância do tema proposto, tanto para a administração da justiça quanto para a prevenção futura de litígios. Após a submissão, um processo administrativo é formalmente estabelecido e encaminhado ao coordenador do Grupo Operacional, que designa um juiz relator para conduzir a análise inicial. Este juiz pode solicitar informações adicionais, realizar reuniões, inspeções, e até mesmo solicitar pareceres de especialistas para embasar a proposta da nota técnica. (Braga, 2023).

Com base nessa sistemática, fica mais fácil pensar em uma solução concreta envolvendo a Advocacia de Estado.

4.9 Aplicabilidade dos Centros de Inteligência no âmbito das Procuradorias

Bem, a Advocacia Pública tem o papel de representar as entidades de Direito Público tanto judicial quanto extrajudicialmente, englobando funções de consultoria jurídica e

representação processual. A instituição é composta por profissionais selecionados por concurso público, embora alguns municípios ainda recorram a advogados privados.

Prescrevendo, a CF, no artigo 131, especifica a Advocacia-Geral da União como encarregado de representar a União e os entes federais, enquanto trouxe, através do artigo 132 (modificado pela Emenda Constitucional 19/98), a existência de procuradores dos estados, com a mesma função, sem mencionar, porém, as Procuradorias municipais, dado que nem todos os municípios têm condições orçamentárias à implementação. (Rossato, 2016).

O CPC/15 valorizou significativamente a Advocacia Pública, atribuindo-lhe a responsabilidade de defender e promover os interesses públicos em todos os níveis federativos, representando judicialmente as entidades. Paralelo a isso, no entanto, enfrenta o desafio de manter-se atualizada e preparada para defender a ordem jurídica em contrapartida à evolução interpretativa legal por meio do trabalho jurisprudencial.

Diante disso, propõe-se a criação de Setores de Inteligência da Advocacia Pública. Julgados do Judiciário seriam armazenados em bancos de dados de acesso e manutenção das Procuradorias - em similitude aos Centros criados pela Resolução nº 349 - para análise de viabilidade vinculativa dos precedentes.

A Administração iria tomar uma postura proativa e antecipatória, por meio de análise apurada os processos para criar seus posicionamentos por meio de notas, que, nas palavras de Arnnon Affonso Gavioli (2018, p. 105), seriam atos administrativos gerais *“para tornar mais clara a necessidade de haver vinculação da Administração Pública”*.

A exemplo do que discute em sua dissertação de mestrado sobre Direito Previdenciário, os precedentes judiciais incorporados pelas Procuradorias sejam incluídos formalmente nos enunciados da Previdência Social, de forma a afetar mais de mil e quinhentos pontos de atendimento do INSS.

Além da estruturação a ser inspirada nos Centros de Inteligência Judiciais, a vinculação à Administração teria forma semelhante ao que já ocorre com acordo de cooperação técnica entre a RFB com a PGFN. No entanto, aqui se propõe a prática cooperativa de funcionalidade generalizada, que pudesse guiar a atuação da Advocacia Pública como um todo, a atuar como elo entre o Judiciário e o trabalho do Estado.

É dever pertinente à essa Advocacia, por sua atuação dupla entre os Poderes. Teria a finalidade de integralizar a atuação do Poder Público, porque, malgrada a separação de Poderes existente na República, isso não é impeditivo à tentativa de uma atuação harmônica e cooperativa.

Ademais, sugere-se que as Procuradorias adotem tal prática disponibilizando seus entendimentos analogamente aos bancos de dados e sítios de pesquisa de jurisprudência que dispõem os tribunais, para reforçar a transparência e a legitimação de sua atuação.

Em suma, a função primordial dos Setores é estabelecer uma conexão direta e contínua com os tribunais, por meio de monitoramento junto a sistema informatizado integrado, de forma a garantir que, à medida que os precedentes judiciais sejam divulgados pelo Poder Judiciário, sejam logo também introduzidos ao banco de dados da Advocacia, que concentraria as decisões para posterior análise criteriosa.

A partir disso, orientações seriam emitidas na forma de ato administrativo, com denominação que aqui se idealiza “Pareceres Adaptativos”, de forma a adaptar os entendimentos às repartições públicas administrativas.

As Procuradorias municipais, estaduais e federais, outrossim, devem basear suas orientações nos precedentes estabelecidos pelas respectivas jurisdições, considerando as peculiaridades e as competências determinadas normativamente, e vincular os órgãos respectivos.

Considerando a proposta de criação de um banco de dados, é essencial estabelecer critérios seletivos para a inclusão e quais decisões devem ser integradas, de forma a evitar saturação do sistema, que poderia comprometer sua eficácia no trabalho dos procuradores. Dessa forma, sugere-se a inclusão apenas de decisões as catalogadas no tópico 4.7 desta monografia.

Para a seleção criteriosa das decisões específicas do item 6²⁶ da lista feita, propõe-se a instituição de comissão especializada dentro de cada procuradoria. Esta comissão seria responsável por avaliar o grau de controvérsia das matérias julgadas e identificar as

²⁶ “de acórdãos isolados, também em diferentes níveis (tribunais estaduais, tribunais regionais/federais, tribunais superiores) os quais respectivas as Procuradorias entendam como pertinentes.”;

decisões que, por sua importância e estabilidade jurídica, devam compor o banco de dados. Isso seria feito, claro, através de monitoramento.

Caso toda essa sistemática ocasione excesso de trabalho ao Setor, em vista da possibilidade de serem muitas decisões pendentes de análise, propõe-se ao menos num primeiro momento, a utilização das previstas nos incisos do art. 927 do CPC.

Assim, desempenhar-se-ia papel fundamental na consolidação da segurança jurídica e na pacificação das relações entre a administração e os administrados, frente a mudança significativa na dinâmica tradicional, que muitas vezes tende a ser reativa, em contrapartida a uma abordagem antecipatória.

5 CONCLUSÃO

Precedente, no sentido jurídico é um caso cuja decisão se torna paradigmática a processos futuros. Foi destacada sua importância nos tribunais sobre as interpretações das leis, cuja função precípua é preencher lacunas legislativas, criando assim um corpo robusto interpretativo sobre as normas. Representa a espinha dorsal do sistema de *common law*, onde, na prática, juízes de cortes superiores, ao interpretarem e aplicarem o Direito a casos concretos, têm o poder não apenas de seguir, mas também expandir e, em certas ocasiões, modificar a aplicabilidade de princípios para endereçar novas questões que surgem.

Apesar de serem de origens distintas: (*common law*: Direito Anglo-saxão; *civil law*: Direito Romano) inexistente barreira intransponível entre eles, pois sempre houve interação. Não à toa, se vê uma “mistura” em diversos sistemas jurídicos, dada a influência recíproca ao longo do tempo: a necessidade de leis escritas para regular o Direito Processual Civil na tradição do *common law*, e a constitucionalização dos Direitos e princípios que desafiou o paradigma legalista do *civil law*. Dito isso, partiu-se à discussão de como os precedentes se comportam em ambas sistemáticas.

Foi explanado, oportunamente, que pode ser uma das primeiras decisões a abordar um determinado tema, introduzindo uma nova tese jurídica, ou o veredito que encerra um debate prolongado, potencialmente adotando uma nova posição em detrimento da anteriormente prevalente. Inclusive, um único precedente pode possuir a força necessária para modificar uma jurisprudência já estabelecida.

Destacou-se que servem de instrumento à diminuição de litigiosidade no contexto brasileiro em contrapartida ao aumento da eficiência na atividade pública, na hipótese de a Administração passar a ter postura integrada e colaborativa com a evolução jurisprudencial. Por isso a abordagem dessa monografia em explicar como funciona o sistema proveniente do *common law* a ser ponto de partida à análise de uma nova ótica sobre o funcionamento do Direito Administrativo nacional.

A bem da verdade, a realidade administrativa convive corriqueiramente com decisões judiciais as quais a própria Administração já deveria ter executado espontaneamente, mas que não o fez por falta de integração da própria atuação com o amadurecimento interpretativo judicial ao longo do tempo, sob o manto da justificativa de independência entre os Poderes e discricionariedade executiva.

Com a finalidade de solucionar isso, foi proposta uma atuação amplamente colaborativa da Administração com o Poder Judiciário, tendo a Advocacia Pública um papel fundamental ligando as duas frentes como um elo, dada sua atuação dupla dentro das duas realidades.²⁷

Pertine a atuação das Procuradorias nesse contexto não só pela função de consultoria e de assessoramento jurídico dos órgãos, mas também pela possibilidade de vinculação por meio de seus atos administrativos, sobretudo por ser setor de alta capacidade técnico-jurídica, o que legitima o papel de guia estratégico na atuação da Administração a um contexto menos litigioso e bem visto ao senso de confiabilidade da sociedade.

Critica-se a Advocacia Pública no que tange à participação judicial em conflitos, pois, na prática observa-se um caminho oposto à tal necessidade de postura não litigiosa. Se assim não o fosse, e se houvesse a devida integração entre a Administração e o Judiciário, custos adjacentes não ocorreriam de forma desnecessária, onerando excessivamente à manutenção do sistema, incluindo folha de pagamento, manutenção e sucumbência, sem contar do tempo despendido à resolução final do caso.

O que se defende aqui é a ideia de reconhecer Direitos e resolver questões antes que estas cheguem ao Judiciário, valorizando, em primeiro lugar, o interesse público primário, como estratégia para evitar a morosidade judicial, em contrapartida à vontade dos titulares de mandatos políticos de adiar a saída de recursos dos cofres públicos.

Soma-se o fato de que a dita Advocacia de Estado, além de ser órgão consultivo jurídico, possui a capacidade de expedir atos vinculantes, conferindo-lhe a responsabilidade de orientar os sujeitos públicos a ela relacionados, através de análise das decisões judiciais nos tribunais, conduzindo-os à evolução hermenêutica do Judiciário.

Esse assunto ganha relevo sobretudo pela demanda de recursos destinados à manutenção do sistema judiciário paralelo à participação da Administração Pública como protagonista dos quadros judiciais desde 2010.

Não só a pertinência da implementação vinculativa dos precedentes sustenta sua integração com a Administração para diminuir a litigância, mas principalmente pela carga

²⁷ Se fala aqui “amplamente”, porque esse elo já existe, porém de forma muito pouco explorada;

axiológica dos princípios que regem o Poder Público, o que sustenta a atuação mais autônoma das Procuradorias.

Mesmo com evolução processualista constante, em especial com a previsão do artigo 927 do CPC, nota-se um caminhar a “passos curtos” à valorização do sistema de precedentes no âmbito brasileiro e à vinculação da Administração a ele.

Malgrada a catalogação do artigo 927, outras decisões mostraram-se pertinentes e de suma importância ao debate, como objetos de análise pela Administração para objetificar e facilitar o acompanhar das discussões travadas no Poder Judiciário.

Adotá-la mostra estratégia à governança coerente e eficiente, pois aparente lacuna normativa não justifica a falta de vinculação, sobretudo frente aos princípios do sistema jurídico-constitucional, que implicam a necessidade de observância.

Em seguida, foi vista a incorporação dos precedentes no Direito Previdenciário e no Direito Fazendário, esse destacando-se pela atuação da PGFN com a RFB por meio de acordo cooperativo: Portaria Conjunta PGFN/RFB 01/2014, adequa a prática administrativa fiscal aos julgamentos proferidos pelas cortes superiores seguindo a sistemática de controle concentrado de constitucionalidade, repercussão geral, e casos repetitivos, institucionalizando as "notas explicativas" como instrumentos de orientação elaboradas pela Procuradoria a orientar a sua prática e a regular a atividade da RFB.

Por fim, analisou-se os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, criados pela Resolução nº 349/2020 do CNJ, cuja atuação segue em identificar padrões e tendências nos litígios que sobrecarregam o sistema judicial; e desenvolver soluções de prevenção e resolução.

Os grupos especializados elaboram “Notas Técnicas” para isso, visando facilitar compartilhamento de conhecimento entre os profissionais, e simplificar base de dados que apoie as decisões. Não à toa, promovem o Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios e a realização de webinários a facilitar o diálogo e a troca de experiências entre os órgãos.

Existem local e nacionalmente, inclusive como suporte institucional à criação de precedentes. Focam suas operações no monitoramento de litígios nos tribunais, que criam

equipes com atribuições específicas alinhadas às metas institucionais, a exemplo do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Ceará.

É muito com base nesse tipo de sistemática, mesclando o acordo de cooperação técnica entre a PGFN com a RFB e o funcionamento dos Centros de Inteligência que se pensou na criação de Setores de Inteligência dentro da Advocacia de Estado.

As decisões supra listadas alimentariam bancos de dados geridos pelas Procuradorias. A destinação teria à análise de viabilidade vinculativa dos precedentes. Criar-se-iam “Pareceres Adaptativos” por elas, com poder de inclusão aos enunciados dos órgãos administrativos respectivos.

A ideia é uma funcionalidade generalizada que pudesse guiar a atuação da Advocacia de Pública como um todo.

Sugeriu-se, por oportuno, a disponibilidade dos documentos ao público em semelhança com os sítios de pesquisa de jurisprudência que dispõem os tribunais.

Finalmente, na hipótese de excesso de trabalho, propôs-se limitar, em um primeiro momento, às decisões previstas nos incisos do artigo 927 do CPC.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Arnon Affonso Gavioli de. **Vinculação da administração pública previdenciária aos precedentes**. 2018. judiciais e administrativos como mecanismo de tutela igualitária de Direitos sociais / Arnon Affonso Gavioli de Assis ; orientador, Daniel Wunder Hachem. -- 2018 123 f.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o Litígio no Brasil**. Disponível em: <https://www.amb.com.br/pesquisa-da-amb-o-uso-da-justica-e-o-litigio-no-brasil-e-destaque-na-midia/>. Acesso em 31 de maio de 2024.

BRAGA, Bruno Mesquita. **CENTROS DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO: EFICIÊNCIA E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS** / Bruno Mesquita Braga. 2023. 119 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2023. Orientação : Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa.

BARRETO JÚNIOR, Edivaldo Costa. **PRECEDENTES JUDICIAIS E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: VINCULAÇÃO OU PERSUAÇÃO?** - 2017. 199 f. Dissertação (mestrado) - INSTITUTO BRASILIENSE DE Direito PÚBLICO – IDP, ESCOLA DE Direito DE BRASÍLIA, PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO. 2017. Orientador: Professor Doutor Fábio Quintas.

BRASIL. **Ato Regimental nº 1 de 2 de julho de 2008**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=10&data=03/07/2008>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Disponível em: <https://www.oab.org.br/visualizador/19/codigo-de-etica-e-disciplina>. Acesso em: 31 mai. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação..** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997. **Consolida normas de procedimentos a serem observadas pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais, regulamenta os dispositivos legais que menciona, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2346.htm. Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. **Enunciado AGU nº 30, de 09 de junho de 2008**. Enunciado: “A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição

Federal, e art. 20, II, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.”. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:sumula:2008-06-09;30>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#:~:text=Lcp101&text=Estabelece%20normas%20de%20finan%C3%A7as%20p%C3%ABlicas,fiscal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,do%20T%C3%ADtulo%20VI%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de novembro de 2009. **Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112153.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

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.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em 31 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Nota Técnica nº 003/2017. **Tema 17/STJ. Remessa necessária no novo CPC e liquidez das decisões. Avaliação da extensão e aplicabilidade da Súmula 490 do STJ no novo contexto processual.** Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/nota3.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1, de 12 de fevereiro de 2014. **Dispõe sobre comunicações decorrentes de julgamentos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade (STF) ou sob o rito dos arts. 543-B e 543-C do CPC - recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida (STF) e recursos especiais repetitivos (STJ).** Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=50023>. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020. **Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em mandado de segurança 34.070 Distrito Federal.** Impetrante: Partido Popular Socialista. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Leading Case: Recurso Extraordinário nº 574706 - Inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS.** Recorrente: “IMCOPA IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO E INDÚSTRIA DE ÓLEOS LTDA”. Recorrido: União. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente2585258&numeroProcesso=574706&classeProcesso=RE&numeroTema=69>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 567985 - Tema 27.** Recorrente: INSS. Recorrido: Alzira Maria de Oliveira Souza. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2569060&numeroProcesso=567985&classeProcesso=RE&numeroTema=27>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 580963 - Tema 312**. Recorrente: INSS. Recorrido: Blandina Pereira Dias. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral1781/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 330817 - Tema 593**. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: “ELFEZ EDIÇÃO COMERCIO E SERVIÇOS LTDA”: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral4021/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1232**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102876/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4277**. Requerente: Procuradora-Geral da República. Relator: Ministro Ayres Britto. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200017/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4374**. Reclamante: INSS. Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur240579/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro AYRES BRITTO Ayres Brito. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200015/false>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.144.469**. Recorrente: Fazenda Nacional e “HUBNER COMPONENTES E SISTEMAS AUTOMOTIVOS LTDA”. Recorrido: os mesmos. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901124142&dt_publicacao=02/12/2016. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Pesquisa de tema: Tema Repetitivo 1081**. Órgão julgador: Corte Especial. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1893709. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 29**. Enunciado: “Para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=29>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo, **Dos precedentes judiciais às súmulas vinculantes: análise da verticalização do poder e do discurso judicial padronizado** / por Igor Lúcio

Dantas Araújo Caldas. – 2013. 205 f. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2013.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública : fundamentos e pressupostos** / Janaína Soares Noleto Castelo Branco. – 2018. 196 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. Orientação: Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 15 de abril de 2024.

CORREA, Marcelo. **PRECEDENTES JUDICIAIS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VISANDO O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL** / Marcelo Correa. – 2017. 139 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito,, 2017. Orientação: Prof. Dr. Pedro Manoel Abreu.

DOMENE, Vanessa Pereira Rodrigues. **Aderência dos precedentes judiciais no processo administrativo tributário** / Vanessa Pereira Rodrigues Domene. - 2019. 157 f. Orientador: Juliana Furtado Costa Araujo. Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Influências extrajurídicas sobre a decisão judicial: determinação, previsibilidade e objetividade do Direito brasileiro** / Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes. - - 2013. 352 f. ; 30 cm. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Doutorado em Direito, Estado e Constituição, 2013.

KNIHS, Karla Kariny. **Vinculação da administração pública aos precedentes do supremo tribunal federal em matéria de Direitos fundamentais** / Karla Kariny Knihs. – Curitiba, 2018. 143 f. Orientadora: Profa. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Internacional UNINTER.

LOPES, Alexandre dos Santos. **Precedentes judiciais e administração pública: constitucionalização, novos paradigmas, processo e litigiosidade (uma proposta de diálogo)** / Alexandre dos Santos Lopes. – 2018. 470 f. Orientador: Hermes Zaneti Jr. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

NOGUEIRA, Rômulo Luiz Nepomuceno. **A Internalização dos Precedentes Judiciais na (Des)judicialização da Saúde no Estado do Ceará** / Rômulo Luiz Nepomuceno Nogueira. - 2021. 115 f. : il. color. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus - Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2021. Orientação: Prof. Dr. Jânio Pereira da Cunha. Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: limites e possibilidades de aplicação** / Weber Luiz de Oliveira; orientador Eduardo de Avelar Lamy; coorientador, Arno Dal Ri Júnior. - Florianópolis, SC, 2016. 231. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas - Programa de Pós Graduação em Direito.

PARENTE, Natália Aguiar. **Autocomposição pré-processual nas demandas remuneratórias de servidores públicos: desjudicialização em favor da fazenda pública** / Natália Aguiar Parente. - 2023 114 F. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de

Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional Em Direito E Gestão De Conflitos, Fortaleza, 2023. Orientação: Clarissa Sampaio Silva.

RIO DE JANEIRO (Estado). Resolução SEFAZ Nº 89 DE 30/06/2017. **Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=370666>. Acesso em 02 de junho de 2024.

ROSSATO, Luciano Alves. **O dever-poder de recorribilidade do poder público diante de pronunciamentos fundados em precedentes**. 2016. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Impostos e Taxas. **Auto de Infração e Imposição de Multa nº 4.027.367-2**. Autuado: “LOJAS AMERICANAS SA.”. Recorrente: “LOJAS AMERICANAS SA - CNPJ: 33.014.556/0199-62”. Recorrido: Fazenda Pública do Estado. Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br/epat/extratoprocesso/ExtratoDetalhe.aspx?num_aiim=4027367. Acesso em: 02 de junho de 2024.

SILVA, Rebeca Santa Cruz. **A aplicação administrativa dos precedentes judiciais** / Rebeca Santa Cruz Silva. – Recife, 2019. 162 f. Orientador: Prof. Dr. Leonardo José Ribeiro Coutinho B. Carneiro da Cunha. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.