

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL**

CARLOS ANDRÉ LUÍS ARAÚJO

**ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E PRECEDENTES:
CRITÉRIOS PARA A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE UNIFORMIZAÇÃO DE
POSICIONAMENTOS JURÍDICOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO**

VITÓRIA - ES

2022

CARLOS ANDRÉ LUÍS ARAÚJO

**ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E PRECEDENTES:
CRITÉRIOS PARA A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE UNIFORMIZAÇÃO DE
POSICIONAMENTOS JURÍDICOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Processual, na área de concentração Justiça, Processo e Constituição.

Professor Orientador: Claudio Penedo
Madureira.

VITÓRIA - ES

2022



**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO
MESTRANDO CARLOS ANDRÉ LUÍS ARAÚJO**

Às 09 horas do dia 18 do mês de outubro do ano de 2022, reuniu-se a banca examinadora composta da seguinte forma: Prof. Dr. Claudio Penedo Madureira (orientador); Prof. Dr. Hermes Zaneti Junior (membro interno) e Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra (membro externo - FDV), que participaram por webconferência, para a sessão pública de Defesa de Dissertação do mestrando **Carlos André Luís Araújo**, com o tema: "ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E PRECEDENTES: CRITÉRIOS PARA A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE UNIFORMIZAÇÃO DE POSICIONAMENTOS JURÍDICOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO". Presentes os membros da banca e o examinando, o presidente deu início a sessão, passando a palavra ao aluno; após exposição de 20 minutos por parte do examinando, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pelo aluno: em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou o mestrando e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a:

APROVAÇÃO COM DISTINÇÃO do examinando, pois a banca julgou que a dissertação constitui excepcional contribuição à ciência processual e seu texto está pronto para publicação, embora careça de algumas correções de natureza formal; por fim, o presidente da sessão alertou que o aprovado somente terá direito ao título de Mestre após entrega da versão final de sua dissertação, em papel e meio digital, a Secretaria do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGDIR/UFES.

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão da qual se lavra a presente ata, que vai assinada eletronicamente de acordo com a Portaria Normativa 08/2021 PRPPG/UFES.





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CLAUDIO PENEDO MADUREIRA - SIAPE 2057930
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 18/10/2022 às 11:24

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/585569?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HERMES ZANETI JUNIOR - SIAPE 3585560
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 18/10/2022 às 21:50

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/586236?tipoArquivo=O>

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

A658o Araújo, Carlos André Luís, 1988-
Orientações administrativas vinculantes e precedentes : critérios para a utilização de instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos no âmbito administrativo / Carlos André Luís Araújo. - 2022.
137 f.

Orientador: Claudio Penedo Madureira.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Direito processual. 2. Precedentes judiciais. 3. Administração pública. I. Madureira, Claudio Penedo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

*Para minha querida mãe Elvira,
porque todas as minhas conquistas também são suas.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, à minha companheira de vida, Raysa Mees, por ter estado ao meu lado durante toda a realização do curso do mestrado, ajudando, apoiando e sofrendo junto as angústias inerentes ao cumprimento desse árduo objetivo pessoal.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Claudio Madureira, pelas incansáveis revisões e sugestões para melhoria do meu trabalho, bem como pelas ótimas conversas sobre nossa atividade profissional como advogados públicos. Também agradeço ao Prof. Dr. Adriano Pedra, por ter aceitado participar da minha banca de qualificação e pelas preciosas sugestões para melhoria do meu trabalho, e ao Prof. Dr. Hermes Zaneti Júnior, pelos ensinamentos que objetive nas disciplinas do curso de mestrado e pelas excelentes colocações postas no momento da qualificação da minha pesquisa.

À minha mãe, Elvira, à minha tia e segunda mãe, Luzia, e aos meus irmãos, Andréia e Anderson, pelo amor e incentivo que sempre me deram. Aos meus sobrinhos Sofia e Felipe, pelo carinho e alegria que tornam a minha vida mais leve, e à toda minha família que, com sua simplicidade e exemplo, me ensinam a ser uma pessoa melhor.

Ao meu amigo e sócio, Vinicius Fontana, pela amizade, apoio e compreensão nos períodos de dedicação ao mestrado. A todos os meus colegas da Procuradoria Geral do Município de Ibirapu pelo companheirismo e torcida.

Aos amigos do mestrado, Caio, Lívia, Luís Henrique, Francelle, Raul, Luana, Isabella, Fernanda, Gabriel, Marcela, Ludmilla, Luiz, dentre tantos outros, pelos momentos compartilhados e pela força transmitida ao longo dessa jornada.

À Secretaria, à Coordenação e aos professores do PPGDIR por toda a ajuda durante essa trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço a todos meus amigos e familiares que entenderam os motivos da minha ausência durante o curso de mestrado e apoiaram a realização desse sonho.

RESUMO

O CPC-2015 consolidou um modelo de precedentes que tem a funcionalidade de unificar a interpretação dos textos da ordem jurídica e conferir segurança jurídica, igualdade e liberdade na aplicação do direito no Brasil. Como efeito da irradiação do uso de precedentes no sistema processual vigente, os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 possibilitam a dispensa do reexame obrigatório de sentença condenatória do poder público que estiver fundada em entendimento coincidente com posicionamento jurídico uniformizador do poder judiciário (precedente). Ocorre, contudo, que o inciso IV do mesmo dispositivo legal também prevê a dispensa do reexame obrigatório da sentença contrária à fazenda pública que estiver fundada em instrumento de consolidação das interpretações jurídicas no âmbito administrativo do próprio ente público condenado, sem, contudo, estabelecer critérios para evitar ou resolver conflito interpretativo que poderia surgir entre orientação vinculante firmada no âmbito administrativo (orientação administrativa vinculante) e precedente judicial a respeito de uma mesma questão fático-jurídica complexa. Em razão disso, pretendemos investigar como evitar que, nos casos concretos, exista conflito interpretativo entre os instrumentos administrativos previstos no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 e os precedentes judiciais elencados nos incisos I, II e III do mesmo dispositivo legal, tanto para os fins de dispensa da remessa necessária como para orientação das posturas jurídicas da administração pública. Com aporte em metodologia indutiva (que comportou a análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência), concluímos que as orientações administrativas vinculantes se relacionam com o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015. Por esse motivo, a formação e a utilização desses instrumentos no âmbito administrativo devem considerar o papel institucional das cortes de precedentes na ordem jurídica brasileira. Disso resulta a nossa conclusão no sentido que a administração pública, por meio de seu órgão de consultoria e representação jurídica (Advocacia Pública), deve observar a existência de precedente judicial antes de firmar orientação administrativa vinculante a respeito de como o direito deve ser interpretado e aplicado no âmbito administrativo, o que evita a existência de conflito interpretativo entre o inciso IV e os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública.

Palavras-chave: modelo de precedentes; reexame necessário; precedentes; poder judiciário; orientações administrativas vinculantes; administração pública.

ABSTRACT

The Code of Civil Procedure of the 2015 (CPC-2015) consolidated a precedent model that has the functionality to unify the interpretation of the texts of the legal order and confer legal certainty, equality and freedom in the application of law in Brazil. As an effect of the irradiation of the use of precedents in the current procedural system, items I, II and III of paragraph 4 of article 496 of the CPC-2015 allows the dismiss of the mandatory re-examination of the condemnatory sentence of the public administration that is based on an understanding that coincides with a judiciary uniformity juridical position (precedent). It happens, however, that item IV of the same legal provision also provides for the dismiss of the mandatory review of the sentence contrary to the public administration that is based on an instrument of consolidation of legal interpretations in the administrative sphere of the condemned public entity itself, without, however, establishing criteria to avoid or resolve an interpretative conflict that could arise between binding guidance signed at the administrative level (binding administrative guidelines) and judicial precedent regarding the same complex factual-legal issue. As a result, we intend to investigate how to avoid that, in specific cases, there is an interpretative conflict between the administrative instruments provided for in item IV of paragraph 4 of article 496 of the CPC-2015 and the judicial precedents listed in items I, II and III of the same legal provision, for the purpose of dismiss the necessary re-examination and for guiding the legal postures of the public administration. Based on an inductive methodology (which included the analysis of legislation, doctrine and jurisprudence), we concluded that the binding administrative guidelines are related to the precedent model conceived by CPC-2015. For this reason, the formation and use of these instruments in the administrative sphere must consider the institutional role of the courts of precedents in the Brazilian legal system. This leads to our conclusion in the sense that the public administration, through its legal consultancy and representation body (Public attorneys), must observe the existence of judicial precedent before signing binding administrative guidance on how the law should be interpreted and applied at the administrative sphere, which avoids the existence of an interpretative conflict between item IV and items I, II and III of paragraph 4 of article 496 of CPC-2015 for the purpose of dismiss the necessary re-examination and guiding the legal positions of the public administration.

Keywords: model of precedents; necessary re-examination; precedents; judiciary; binding administrative guidelines; public administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia Geral da União
Art. – Artigo
Arts. – Artigos
c/c – Combinado com
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC-1973 – Código de Processo Civil de 1973
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CPC-2015 – Código de Processo Civil de 2015
CPGE – Conselho da Procuradoria-Geral do Estado
DJe – Diário da Justiça Eletrônico
EC – Emenda Constitucional
FPPC – Fórum Permanente de Processualistas Cíveis
IAC – Incidente de Assunção de Competência
IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LC – Lei Complementar
LCE – Lei Complementar Estadual
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
P. – Parágrafo(s)
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PGM – Procuradoria Geral do Município
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial
RG – Repercussão Geral
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
Etc. – *Et cetera*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O MODELO BRASILEIRO DE PRECEDENTES.....	16
1.1 MODELO DE PRECEDENTES E RACIONALIDADE JURÍDICA.....	19
1.1.1 Os precedentes e a reconstrução da ordem jurídica	21
1.1.2 Os precedentes e a promoção de segurança jurídica	28
1.1.3 Os precedentes e a promoção de igualdade e liberdade	31
1.1.4 A promoção da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade possibilitada pelo modelo de precedentes como pressuposto necessário à preservação da racionalidade jurídica em um sistema de justiça marcado pela reconstrução normativa dos textos legais aplicados.....	33
1.2 A VINCULATIVIDADE DOS PRECEDENTES.....	35
1.2.1 Vinculatividade horizontal	38
1.2.2 Vinculatividade vertical	40
1.3 AS TÉCNICAS DE APLICAÇÃO DOS PRECEDENTES	45
1.3.1 A identificação da <i>ratio decidendi</i> (fundamentos determinantes) e do <i>obiter dictum</i> (fundamentos de passagem não adotados pela maioria da corte)	46
1.3.2 A técnica do <i>distinguishing</i> (distinção entre casos)	48
1.3.3 A técnica do <i>overruling</i> (superação do precedente).....	50
1.3.4 O <i>distinguishing</i> e o <i>overruling</i> como únicas situações em que o precedente pode deixar de ser aplicado.....	52
1.3.5 <i>Distinguishing, overruling</i> e esforço argumentativo	53
1.3.6 Modelo de precedentes e interpretação/aplicação do direito	53
2 PROCESSO E DECISÃO ADMINISTRATIVA	55
2.1 A PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA	55
2.2 FINALIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	61
2.3 A LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEI Nº 9.784/1999) COMO LEI DE ABRANGÊNCIA NACIONAL	65

2.4 A APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CPC-2015 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	69
2.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO E RACIONALIDADE JURÍDICA.....	73
3 AS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES.....	76
3.1 DELIMITAÇÃO DO CONCEITO	78
3.1.1 A circunscrição do conceito de orientações administrativas vinculantes às manifestações, pareceres ou súmulas administrativas editadas pela Advocacia Pública	78
3.1.2 As orientações administrativas vinculantes como resultado do processo de reconstrução da ordem jurídica pela Advocacia Pública com vistas a promover a uniformização da interpretação e aplicação do direito no âmbito administrativo.....	84
3.1.2.1 <i>A reconstrução do direito no âmbito administrativo.....</i>	84
3.1.2.2 <i>As orientações administrativas vinculantes firmadas pela Advocacia Pública como ferramentas voltadas a uniformizar as interpretações jurídicas no âmbito administrativo</i>	87
3.1.3 As orientações administrativas vinculantes como ferramentas voltadas a promover segurança jurídica (conhecimento e estabilidade do direito)	89
3.1.3.1 <i>Orientações administrativas vinculantes e conhecimento do direito</i>	90
3.1.3.2 <i>Orientações administrativas vinculantes e estabilidade do direito.....</i>	92
3.1.4 As orientações administrativas vinculantes como ferramentas voltadas a promover igualdade e liberdade	94
3.2 A VINCULATIVIDADE DAS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES.....	96
3.2.1 Vinculatividade horizontal	100
3.2.2 Vinculatividade vertical	102
4 ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E PRECEDENTES	106
4.1 A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES	107
4.1.1 A vinculação da administração pública aos precedentes como resultado da conjugação do princípio da boa-fé processual (CPC-2015, art. 5º) com o	

dever processual de não litigar contrariamente ao direito (CPC-2015, art. 77, II).....	108
4.1.2 A vinculação da administração pública aos precedentes como exigência do princípio administrativo da legalidade (CRFB, art. 37, caput).....	109
4.1.3 A vinculação da administração pública aos precedentes como exigência do princípio administrativo da eficiência (CRFB, art. 37, caput).....	110
4.1.4 Objeções e refutação das objeções à vinculação da administração pública aos precedentes judiciais de forma direta	111
<i>4.1.4.1 Posicionamento de Alexandre dos Santos Lopes.....</i>	<i>111</i>
<i>4.1.4.2 Posicionamento de Weber Luiz de Oliveira</i>	<i>114</i>
4.2 AS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E A SUA RELAÇÃO COM O MODELO BRASILEIRO DE PRECEDENTES	115
4.3 CRITÉRIOS PARA FORMAÇÃO E UTILIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES: INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30 DA LINDB CONJUGADO COM O MODELO DE PRECEDENTES CONCEBIDO PELO CPC-2015.....	119
CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

INTRODUÇÃO

A uniformização de posicionamentos jurídicos tem sido tema recorrente na ciência jurídica, além de objeto de profundas alterações no ordenamento jurídico brasileiro. Nessa toada, vemos que o legislador demonstra crescente preocupação com a coerência e uniformidade na aplicação do direito, tendo previsto diversos mecanismos para evitar o proferimento de decisões diferentes para a solução de casos substancialmente similares.

Uma das principais mudanças, nesse contexto, foi a edição do Código de Processo Civil de 2015 (CPC-2015), que consolidou um modelo de precedentes voltado a unificar a interpretação e aplicação do direito no Brasil, a partir da exigência de que os juízes e os tribunais observem, no exercício da atividade jurisdicional, as interpretações jurídicas firmadas pelas cortes de vértice quando do julgamento de casos que suscitam dúvidas sobre como as disposições normativas devem ser interpretadas e aplicadas em determinado contexto fático.¹

Para o atingimento dessa finalidade, o legislador processual dispôs, no *caput* do artigo 926 do CPC-2015, que as cortes devem uniformizar a sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Além disso, o legislador determinou, no artigo seguinte, que os juízes e os tribunais observem os instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos elencados nos incisos I a V do *caput* do artigo 927 do CPC-2015,² somente podendo deixar de aplicá-los, nas decisões que forem proferir, em caso de distinção com o caso sob julgamento ou superação do entendimento, conforme previsão do inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015.

Ocorre que, entre as diversas disposições do CPC-2015 que tratam da observância de precedentes, esse diploma processual também previu, conjuntamente com os precedentes, a utilização de *decisões administrativas uniformizadoras* que influenciam o desfecho final dos processos judiciais.³ Trata-se, no ponto, da disciplina normativa da remessa necessária, que

¹ O modelo de precedentes funda-se num modelo de cortes de vértice que, justamente por estarem situadas no ápice da estrutura institucional do poder judiciário, tem o papel de dar uniformidade à interpretação do direito. Por isso, o modelo de precedentes liga-se à atividade de interpretação e aplicação do direito pelos tribunais. (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 4. ed. Salvador: *Juspodivm*, 2019, p. 311)

² O *caput* e incisos I a V do artigo 927 do CPC-2015 dispõem que 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) e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

³ Nesse sentido: MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 498.

consiste em um “procedimento de revisão obrigatória de sentença contrária à Fazenda Pública pelo tribunal de 2º grau, quer para confirmá-la, quer para reformá-la em favor do erário.”⁴

O parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 dispõe, textualmente, que não está sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório a sentença que *estiver fundada* (i) em súmula de tribunal superior, (ii) em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos, (iii) em entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, e (iv) em entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Da leitura do dispositivo, vemos que o CPC-2015 dispensa o reexame obrigatório da sentença condenatória da fazenda pública que *estiver fundada* em precedente judicial (art. 496, p. 4º, I, II e III)⁵ e em orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação parecer ou súmula administrativa (art. 496, p. 4º, IV).

Contudo, o parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 não traz regramento para o caso de se verificar, na casuística, que a sentença proferida contra o poder público se funda em orientação vinculante firmada no âmbito administrativo com interpretação jurídica diversa da que foi fixada em precedente judicial para definição de determinada questão fático-jurídica complexa, o que pode suscitar dúvidas sobre qual entendimento será observado para os fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública.

Assim, nosso trabalho principia do problema surgido a partir da constatação de que o texto do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que dispõe sobre hipóteses de dispensa da remessa necessária com base em instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos do poder judiciário e da administração pública, não ter estabelecido critérios para evitar ou resolver conflito interpretativo que poderia surgir entre orientação vinculante firmada no âmbito administrativo e precedente judicial a respeito de uma mesma questão fático-jurídica complexa.

⁴ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da remessa necessária. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 67-113, mai. 2018.

⁵ As hipóteses de dispensa da remessa necessária previstas nos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 coincidem com os precedentes elencados no inciso III (acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos) e no inciso IV (enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional) do artigo 927 do CPC-2015, que consubstancia o rol exemplificativo dos precedentes judiciais obrigatórios.

Diante desse problema, o objetivo geral da nossa pesquisa é investigar como evitar que, nos casos concretos, exista conflito interpretativo entre os instrumentos administrativos previstos no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 e os precedentes judiciais elencados nos incisos I, II e III do mesmo dispositivo legal, tanto para os fins de dispensa da remessa necessária como para orientação das posturas jurídicas da administração pública.

Como objetivos específicos, nos propomos a (i) examinar o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, (ii) identificar em que medida esse modelo é operativo para orientar as decisões tomadas na esfera administrativa, (iii) delimitar o que são as orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo do ente público, (iv) compreender a sua relação com o modelo de precedentes e (v) estabelecer critérios para a formação e utilização das orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo em face da existência de precedentes judiciais.

Para a consecução desses objetivos, nosso trabalho se estrutura em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, discorremos sobre o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015 e as funções que tende a cumprir na ordem jurídica, especialmente a de impedir que juízes e tribunais venham a julgar os casos em sentido diferente do que foi fixado pelas cortes de vértice.

Na sequência, abordamos, no segundo capítulo, o processo no exercício da função administrativa, visando investigar se o modelo de precedentes, analisado no primeiro capítulo, também é operativo para orientar as decisões tomadas nos processos administrativos.

Depois disso tratamos, no terceiro capítulo, da previsão do IV do parágrafo 4º do CPC-2015 a respeito das orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo do ente público, consolidadas em manifestação, parecer ou súmula administrativa. Nosso propósito, nesse capítulo, é delimitar o conceito e as características desses instrumentos.

Por fim, no quarto e último capítulo, nos ocupamos de propor solução para o problema de pesquisa com o fito de demonstrar como evitar que os instrumentos administrativos previstos no inciso IV entrem em choque com os precedentes elencados nos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, procurando definir, ainda, qual instrumento prevaleceria, para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública, no caso de uma orientação vinculante firmada no âmbito administrativo vier a veicular interpretação jurídica em sentido contrário daquela firmada em precedente judicial.

Pretendemos confirmar nossa hipótese no sentido que as orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo se relacionam com o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, o que induz a compreensão de que a formação e aplicação desses instrumentos administrativos deve considerar a existência de precedentes judiciais e o papel institucional que as cortes de precedentes cumprem na ordem jurídica brasileira. Assim, a observância dos precedentes judiciais pela administração pública evitaria a existência de conflito interpretativo entre o inciso IV e os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, sendo que a hipotética situação de divergência interpretativa no âmbito administrativo resolver-se-ia pela prevalência das interpretações jurídicas consubstanciadas nos precedentes, seja para dispensar a remessa necessária ou para orientar as posturas jurídicas da administração pública.

A pesquisa possui relevância teórica e prática. Do ponto de vista teórico, a investigação se propõe a solucionar, no plano abstrato, a dúvida surgida a respeito de como evitar que sejam firmados instrumentos de uniformização interpretativa no âmbito administrativo em sentido contrário a posicionamento jurídico do poder judiciário (precedente) sobre uma determinada questão fático-jurídica complexa. E isso porque, se o legislador incumbiu às cortes de vértice a tarefa de definir, a partir da formação de precedentes, como as disposições normativas devem ser aplicadas em determinado contexto fático que suscita dúvidas interpretativas sobre o direito, torna-se necessário compreender a formação e a utilização dos instrumentos administrativos de consolidação interpretativa diante desse papel institucional incumbido ao poder judiciário, sob pena e risco de o modelo de precedentes não vir a cumprir os propósitos para os quais foi instituído. Do ponto de vista prático, a investigação visa fornecer subsídios para resolver as dúvidas que poderiam surgir no momento de verificação, pelos juízes, da possibilidade de dispensa da remessa necessária em determinado caso concreto. Além disso, por se relacionar com a atividade interpretativa dos textos normativos pela administração pública, o enfrentamento do problema de pesquisa possibilita estabelecermos critérios para a formação e utilização de instrumentos de unificação interpretativa no âmbito administrativo para que não venham a conflitar com os posicionamentos jurídico-interpretativos do poder judiciário.

1 O MODELO BRASILEIRO DE PRECEDENTES

O Código de Processo Civil de 2015 consolidou, em nosso ordenamento jurídico, um modelo de precedentes voltado a tornar a aplicação do direito mais objetiva.⁶ A utilização de precedentes promove o controle democrático da atividade interpretativa e decisória dos juízes,⁷ que ficam obrigados a observar as decisões uniformizadoras proferidas pelas cortes de vértice.⁸

O modelo concebido pelo CPC-2015 aperfeiçoa a utilização dos precedentes,⁹ mas a ideia de observância a instrumentos de unificação interpretativa não é novidade na cultura jurídica brasileira.¹⁰ A instituição da súmula vinculante do STF pela EC nº 45/2004, o procedimento da uniformização de jurisprudência do CPC-1973 e as posteriores reformas deste Código em torno da jurisprudência dominante e das súmulas impeditivas de recursos são exemplos de que o ordenamento jurídico brasileiro já previa, em alguma medida, eficácia vinculante às decisões uniformizadoras de entendimentos jurídicos proferidas pelos tribunais.¹¹

Na verdade, o CPC-2015 completa o processo de recepção do *stare decisis* no direito brasileiro. Essa expressão latina significa “concordar com os casos já decididos” e constitui pressuposto para a existência de um modelo de precedentes,¹² na medida em que a estabilidade das decisões uniformizadoras das cortes de vértice é condição para que se estabeleça um modelo hierarquizado de respeito aos precedentes pelos demais tribunais e juízes a elas vinculados.¹³

⁶ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 124-125.

⁷ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 393.

⁸ As cortes de vértice são aquelas que, na organização institucional do poder judiciário, tem a incumbência de dar a última palavra sobre a interpretação e aplicação do direito. No Brasil, são cortes de vértice o Supremo Tribunal Federal, para a interpretação do direito constitucional, o Superior Tribunal de Justiça, para a interpretação do direito infraconstitucional e “os demais Tribunais de Cúpula em suas respectivas áreas de atuação.” (MADUREIRA, Cláudio. *Modelo de precedentes e justiça: contributo para a realização da justiça nos casos concretos* [livro eletrônico]. Vitória: EDUFES; Rio de Janeiro: MC&G, 2022, p. 108)

⁹ Recentemente, o CNJ aprovou a Recomendação nº 134, de 09 de setembro de 2022, visando aperfeiçoar o tratamento dos precedentes no direito brasileiro. Contudo, esse instrumento normativo não será objeto de análise na presente pesquisa, posto merecer trabalho próprio com esse específico propósito.

¹⁰ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021, p. 131-132.

¹¹ Não constitui objetivo do trabalho a indicação de todos os dispositivos que, anteriormente ao CPC-2015, trataram da eficácia vinculante dos precedentes ou da recepção da teoria dos precedentes no direito brasileiro. Para uma análise mais completa, conferir, por todos: MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 129-139 e CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 131-138.

¹² ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 371.

¹³ E isso porque, se as cortes de vértice não fossem obrigadas a seguir os próprios precedentes firmados, possuindo um ônus argumentativo elevado para o caso de superação do próprio entendimento, não haveria como exigir

A propósito, há de se ter em mente que o *stare decisis* não é incompatível com a tradição jurídica do *civil law*, caracterizada originalmente pela completa vinculação do juiz à lei e à estrita separação dos poderes (ao juiz competiria apenas a declaração da lei). Conforme explica Marinoni, a tradição jurídica do *civil law*, ancorada inicialmente nos dogmas da Revolução Francesa, foi completamente descaracterizada com o tempo. O papel do juiz paulatinamente passou a ser o de interpretar a lei, sobretudo em razão da força do constitucionalismo e da atuação judicial para concretização das regras abertas, o que fez surgir um modelo de juiz completamente distinto do desejado pela tradição do *civil law*.¹⁴

Por sua vez, a tradição jurídica do *common law*, compreendida como a vinculação dos juízes aos costumes, existiu por vários séculos sem o *stare decisis* e o *rule of precedent* (eficácia vinculante dos precedentes). O fato de o juiz do *common law* extrair direitos e deveres à luz do direito costumeiro não significa que existia *stare decisis*, que surgiu posteriormente no curso de desenvolvimento do *common law* justamente para dar segurança jurídica às relações jurídicas.¹⁵ Marinoni explica que a aceitação da autoridade do precedente e a elaboração de regras e princípios regulando o seu uso são relativamente recentes, se comparado com o *common law*, sendo esse realce da distinção entre *stare decisis* e *common law* importante para se “sustentar que o sistema de precedentes pode constituir parte do sistema brasileiro.”¹⁶

Disso resulta a compreensão de que a eficácia vinculante dos precedentes é uma técnica destinada a promover a estabilidade do que é afirmado pelos tribunais, não importando se esta afirmação se destina a interpretar a lei ou o costume,¹⁷ o que demonstra ser plenamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro a adoção de um modelo de precedentes.¹⁸

Em sentido diverso, Nelson Nery Júnior e Georges Abboud entendem que o *stare decisis* é incompatível com a tradição jurídica do *civil law* em que o Brasil estaria inserido.¹⁹ Contudo, a própria vinculação do sistema judiciário brasileiro à tradição jurídica do *civil law* é

que, institucionalmente, tribunais e juízes de hierarquia inferior também seguissem os precedentes firmados pelas cortes de vértice (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 331-334).

¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 12.

¹⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 29-30.

¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 30.

¹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 34.

¹⁸ Nesse mesmo sentido, conferir: MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 77-81.

¹⁹ NERY JR., Nelson; ABOUD, Georges. *Stare decisis vs direito jurisprudencial*. In: FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno; NUNES, Dierle. (et. al.) (org.). *Novas tendências do Processo Civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. Salvador: *Juspodivm*, 2013, p. 483-512.

questionável, pois existe doutrina que defende que o ordenamento jurídico brasileiro adota elementos de ambas as tradições e, por isso, se caracteriza como sistema judiciário híbrido.²⁰

Além disso, os sistemas judiciários do *civil law* e do *common law* compartilham as mesmas preocupações e o mesmo método decisório para aplicar, ora regras legais, ora regras resultantes de precedentes, pois “ambas aplicam-se de forma distinta somente quando se trata de aplicar a norma por analogia ou por dedução.”²¹ Conforme explica Hermes Zaneti Júnior, “quando se tratar de aplicar uma norma (lei ou precedente) geral e abstrata [texto], o procedimento será dedutivo; quando, ao contrário, se tratar de aplicar uma norma (lei ou precedente), ancorado concretamente em fatos, [...], o procedimento será indutivo.”²² Para Zaneti Júnior, a antiga distinção entre as duas tradições jurídicas que determinava o método indutivo (analogia) para o *common law* e o método dedutivo (subsunção) para o *civil law* é, na verdade, “resultado da preponderância de um modelo de precedentes e de um modelo de leis”, mas sem que essa preponderância metodológica exclua a combinação de ambas as técnicas de interpretação/aplicação (indução e dedução) em ambos os sistemas judiciários.²³

Portanto, o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015 é reflexo desse processo global de convergência entre as tradições jurídicas do *civil law* e do *common law*, verificada não só pela utilização dos mesmos métodos de raciocínio jurídico, conforme expomos acima, mas também pela “proliferação das leis e a relativização da força vinculante dos precedentes nos países de *common law*, de um lado, e a crescente importância das decisões judiciais e o

²⁰ ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente*. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 41-42; e MADURERIA, Claudio. Modelo brasileiro de controle de constitucionalidade das leis. In: DA ROCHA, Cláudio Jannotti; PORTO, Lorena Vasconcelos; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. (coord.). *O direito e o processo do trabalho no século XXI*. Direito processual do trabalho e direito processual civil. vol. 3. Belo Horizonte: Virtualis, 2019, p. 171-186.

²¹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 350.

²² ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 350. Para Bustamante, “é evidente que tanto no *common law* quanto no *civil law* a atitude do intérprete será predominantemente dedutiva quando houver uma regra geral à qual os fatos do caso possam ser reconduzidos pelo mecanismo da subsunção. Da mesma forma, quando o juiz parte de uma regra que regule uma situação concreta *X* para, por analogia, encontrar uma regulação semelhante para o caso *X'*, será necessário encontrar por indução um princípio geral capaz de abarcar tanto o caso *X* quanto o caso *X'*. Neste último caso, pouco importa se estamos diante de uma regra produzida judicial ou legislativamente, o processo de raciocínio é o mesmo, embora, obviamente, em qualquer das tradições jurídicas a liberdade para se afastar de uma regra legislativa seja menor que no caso de uma regra jurisprudencial.” (BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Teoria do Precedente Judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais*. São Paulo: Noeses, 2012, p. 106)

²³ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 350. O uso do raciocínio por analogia será retomado no tópico 1.3 deste capítulo, que trata das técnicas de aplicação dos precedentes.

processo de descodificação nos países de *civil law*, por outro lado.”²⁴ Assim, o CPC-2015 marca a vertida do direito brasileiro em direção à conferência formal de eficácia normativa às decisões tomadas enquanto precedentes, dando tratamento específico a um modelo de precedentes formalizado a partir das particularidades do ordenamento jurídico brasileiro.²⁵

Compreendido, nestes termos, que a adoção, pelo legislador processual, de um modelo de precedentes não é incompatível com a tradição jurídica brasileira, vejamos, então, as principais funções que os precedentes tendem a cumprir e as características dogmáticas do modelo concebido pelo CPC-2015.

1.1 MODELO DE PRECEDENTES E RACIONALIDADE JURÍDICA

A principal funcionalidade de um modelo de precedentes é conferir racionalidade na interpretação e aplicação do direito pelo poder judiciário. A racionalidade jurídica é entendida como a exigência de que as decisões judiciais tratem igualmente casos iguais, pois espera-se que o poder judiciário julgue os casos com pretensão de universalidade.²⁶ Decidir com pretensão de universalidade consiste em dar uma resposta que seja considerada a mais correta (a resposta institucional) acerca de uma questão jurídica discutida.²⁷ A racionalidade do modelo de precedentes decorre, justamente, do fato de que ele prevê os meios pelos quais se define a resposta do sistema judicial a ser utilizada no julgamento de casos análogos futuros.

O modelo de precedentes e a racionalidade jurídica se relacionam porque aquele é fundado na regra da universalização, ou seja, no dever de as cortes de vértice decidirem os casos concretos em termos universais para que suas decisões orientem o julgamento de casos semelhantes futuros pelas cortes e juízes de hierarquia inferior. Em outras palavras, o modelo de precedentes é racional porque os casos-precedentes não são ou não devem ser formados para a solução apenas do caso concreto, mas de todos os casos em análoga situação, conferindo aos precedentes um controle de racionalidade decorrente da regra da universalização.²⁸

²⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 31. A relativização da força vinculante dos precedentes pela proliferação das leis nos países de *common law*, conforme referido por Oliveira, decorre do fato de que a existência de leis não é incompatível com o *common law*. A propósito disso, Marinoni explica que no sistema do *common law* a autoridade da lei é superior à das decisões judiciais, e não o contrário. (MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 32)

²⁵ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 138.

²⁶ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 354.

²⁷ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 67.

²⁸ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 355.

A doutrina afirma que a pretensão de universalidade é o argumento que melhor traduz o precedente no fenômeno jurídico, pois ela é a base do que se denomina “nomofilaquia mediante o precedente”, que consiste na função do precedente de assegurar a exata observância e a uniforme interpretação da lei.²⁹ Por esse motivo, são precedentes as decisões judiciais proferidas com a finalidade de unificar a interpretação sobre ponto de direito e, a partir dessa conferência de unidade, servir como pronunciamento paradigma que viabiliza a uniformização da aplicação do direito. A observância da lei e a sua uniforme interpretação é garantida no momento em que os juízes e tribunais ficam obrigados a observar os julgamentos das cortes de precedentes que, para além de solucionar o caso concreto, tenham o objetivo de que as suas razões de decidir sirvam de parâmetro para o julgamento de casos análogos futuros.³⁰

Portanto, a lei precisa ser interpretada para a solução de casos concretos que suscitam dúvidas jurídicas e os precedentes são fruto desse processo de interpretação. Nos julgamentos desses casos pelas cortes de vértice e pelas cortes de segunda instância³¹ forma-se o precedente, que servirá de parâmetro para o julgamento de casos futuros com a mesma discussão jurídica. Essa função do precedente promove a unificação da interpretação do direito e a sua uniforme aplicação pelos órgãos judiciais. Se a lei exige interpretação, e se a função das cortes também é de interpretar a lei, o legislador prevê um modelo de precedentes que tende a cumprir a tarefa de garantir a unidade do direito, através da vinculatividade normativa das cortes aos seus próprios precedentes, e da vinculação desta interpretação aos órgãos de hierarquia inferior.³²

Compreendido, pelas considerações anteriormente expostas, que a racionalidade do modelo de precedentes é direcionada à interpretação da lei e à necessidade de que, a partir do julgamento de casos pelas cortes de vértice, seja conferida a unificação da interpretação do direito e promovida a sua uniforme aplicação pelos órgãos jurisdicionais, vejamos com mais profundidade no que consiste esse processo interpretativo exercido pelas cortes de precedentes.

²⁹ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 54-58 e ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 357-359.

³⁰ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 58-59.

³¹ Conforme a previsão do inciso V do artigo 927 do CPC-2015, também é possível a formação de precedentes vinculantes a partir do julgamento de casos pelas cortes de justiça ou de apelação. Essa questão será retomada no subtópico 1.2.2, relativo à vinculatividade vertical dos precedentes.

³² ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 359.

1.1.1 Os precedentes e a reconstrução da ordem jurídica

O desenvolvimento da teoria da interpretação é fundamental para a compreensão da noção de reconstrução da ordem jurídica operada pelos intérpretes no momento de formação dos precedentes. Sendo os precedentes o resultado do processo interpretativo exercido pelas cortes diante de casos que suscitam dúvidas a respeito do significado dos textos normativos, a teoria da interpretação torna-se central para a dogmática jurídica contemporânea.

A teoria da interpretação é marcada por um percurso teórico que vai da compreensão de que o direito seria totalmente determinado em um momento prévio à interpretação (teoria cognitivista ou formalista), até a percepção de que o direito é, na verdade, duplamente indeterminado,³³ sendo papel da interpretação precisar *contextualmente* o seu significado (teorias céticas ou realistas, puras ou mistas, radicais ou moderadas).³⁴

A concepção formalista ou cognitivista da interpretação entendia que os textos legislativos conteriam um significado intrínseco, que bastava ser revelado pelo intérprete no momento de aplicação do direito. A preocupação, nessa vertente, era com a fidelidade à lei, garantida pela declaração de uma legislação unívoca e completa anterior à sua aplicação judicial.³⁵ Por esse motivo, a segurança jurídica era pensada como a capacidade de os textos preverem todas as condutas, não se admitindo separação teórica entre texto e norma.

Contudo, a constatação de que o direito é indeterminado em função da vagueza e da imprecisão orgânica à linguagem em que vazado ruiu a convicção de que a lei fosse unívoca.³⁶ O direito positivo é construído por textos que exigem interpretação para expressar significados. A significação remonta à ideia (ou conceito) que o intérprete tem do suporte físico analisado (no caso, do direito positivo), sendo que essa percepção (da significação) é mutável no ambiente cognitivo do direito e influenciada pelas peculiaridades do caso concreto, o que possibilita que

³³ GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

³⁴ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 53. De acordo com o autor, a partir das lições de Guastini, o direito é indeterminado por duas razões: “os textos em que vazado são equívocos e as normas são vagas. [...] Os textos são equívocos porque ambíguos, complexos, implicativos, defectivos e por vezes se apresentam em termos exemplificativos ou taxativos. As normas são vagas porque não é possível antever exatamente quais são os fatos que recaem nos seus respectivos âmbitos de incidência.” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 59, grifos do autor)

³⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 147.

³⁶ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 90.

uma determinada disposição normativa exprima mais de um significado ou, ainda, que o sentido extraído dos textos normativos não reproduza fielmente o que neles está escrito.³⁷

Além desse fator, outros três determinaram a superação do ideário liberal de aplicação mecânica da lei, quais sejam, a mudança na forma de produção dos textos legislativos, a jurisdição constitucional e a distinção conceitual entre regras e princípios.³⁸

A mudança na forma de produção dos textos legislativos liga-se ao contexto da contraposição entre os paradigmas liberal-burguês e socialista de Estado, naquilo que se convencionou chamar de crise do poder legislativo e que singulariza as reflexões jurídicas de nosso tempo.³⁹ Com a passagem do Estado liberal para o Estado social houve uma inflação legislativa em decorrência do surgimento e proliferação de novos direitos, principalmente coletivos, o que ocasionou a descodificação e a gradual perda de coerência ou sistematicidade do ordenamento jurídico, exigindo-se, a partir de então, o desenvolvimento de uma verdadeira revolução no método de construção política dos textos normativos, que paulatinamente passaram a ser representados em termos abertos, mediante o emprego de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados.⁴⁰ Em tal conjuntura, a legislação assumiu conformação e motivações claramente distintas às da certeza jurídica, resultando que a “todo e qualquer intérprete autorizado, na esfera de suas relações jurídicas e/ou de suas atividades profissionais” coubesse estabelecer ou completar o significado da lei.⁴¹

Por sua vez, a constitucionalização do direito, ocorrida no período imediatamente posterior ao segundo pós-guerra, é caracterizada pela positivação de valores fundamentais (direito à vida, à dignidade, ao devido processo legal, etc.) nas constituições e pela exigência de que todo o direito guarde conformidade com o texto constitucional.⁴² A partir do momento que se preveem mecanismos para o controle da conformidade do direito infraconstitucional com o conteúdo material das constituições, a jurisdição constitucional passa a exercer forte

³⁷ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 55.

³⁸ Conferir a respeito em: MADUREIRA, Cláudio. *Direito, processo e justiça*: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça. Salvador: *Juspodivm*, 2012, p. 117-206.

³⁹ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 57.

⁴⁰ MADUREIRA, Cláudio. *Direito, processo e justiça*: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça. Salvador: *Juspodivm*, 2012, p. 127-128.

⁴¹ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 58.

⁴² ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo*: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015, 2021, p. 93-94.

interferência na determinação do direito em concorrência normativa com o poder legislativo. Os textos legislativos deixam de ser vistos como um objeto dotado de univocidade, como pensado no paradigma liberal-burguês de aplicação mecanicista do direito, pois a interpretação dada pela jurisdição constitucional vai contribuir para a definição do sentido da norma.⁴³

Também assoma-se como fator de derrocada do paradigma normativo liberal-burguês “a notável flexibilização do Direito, no campo da sua aplicação, proporcionada pela distinção teórica entre regras e princípios jurídicos.”⁴⁴ Diferentemente das regras, que buscam definir o comportamento a ser adotado e que não admitem colisão, os princípios não determinam de forma absoluta a decisão a ser tomada, pois se limitam a conter fundamentos que devem ser conjugados com fundamentos provenientes de outros princípios, e sem que se invalide um deles em caso de colisão.⁴⁵ Os princípios jurídicos introduzem valores (aspecto axiológico das normas) no ordenamento jurídico, indicando que algo considerado bom deve ser buscado e promovido.⁴⁶ A incidência de princípios no campo da aplicação do direito vai exigir que o intérprete considere e faça referência aos valores juridicizados pelo legislador, resultando no caráter flexível e problemático da aplicação do direito de nosso tempo.⁴⁷

Desse modo, a substancial alteração na forma de construção dos textos legislativos, a influência da jurisdição constitucional na definição de sentido das leis e a positivação de princípios irrompeu com a lógica liberal que procurava restringir a atividade jurisdicional a uma aplicação mecânica do direito positivo, pautada única e exclusivamente na subsunção da lei aos fatos.⁴⁸ Em um contexto em que as disposições não minudenciam todos os aspectos para sua

⁴³ Conferir nesse sentido: MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 59. De acordo com Madureira, “a jurisdição constitucional, ou a sua consolidação nos Países que adotaram, sob influência da experiência jurídica norte-americana, a sistemática do ‘judicial review’, também tem influência decisiva na derrogação do paradigma normativo liberal-burguês”, sendo que o regime constitucional brasileiro adota o modelo norte-americano de controle judicial do poder estatal (*judicial review*) a partir da Constituição de 1891 (MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça*: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça, 2012, p. 132).

⁴⁴ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 59.

⁴⁵ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 28; MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça*: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça, 2012, p. 179 e MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 60.

⁴⁶ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, 2005, p. 95 e MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 60.

⁴⁷ MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro*: o processo civil do formalismo-valorativo, 2017, p. 35-36.

⁴⁸ MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça*: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça, 2012, p. 224.

incidência aos casos concretos que visa regular, fica evidente que o intérprete contribui para a definição do conteúdo normativo.

Em razão dos fatores expostos acima, a teoria evoluiu para uma concepção não-cognitivista (ceticismo ou realismo) da interpretação, que nega a possibilidade de ser reconhecido o sentido do texto legislativo fora e antes da interpretação. Para essa vertente, o processo de interpretação explicita diversas possibilidades de aplicação, não consistindo jamais em uma simples revelação do significado da lei.⁴⁹ A interpretação passa a ser entendida não mais como um simples processo de conhecimento e declaração do que dispõe o texto (teoria cognitivista), mas como um processo lógico-argumentativo de definição, portanto, de escolha, do sentido normativo a ser dado ao texto no momento de sua aplicação (teoria cética ou realista).

Contudo, concordamos com Hermes Zaneti Júnior quando adverte, em doutrina, que não podemos aceitar uma corrente realista ou ceticista que defenda que o direito é aquilo que os juízes fazem. Apesar de ser inegável que o ato de interpretar enseja algum grau de escolha argumentativa, e que a ideia de fidelidade à lei pensada pela teoria cognitivista é irrealizável, não se pode admitir que o intérprete seja livre para escolher qualquer interpretação que lhe aprouver, ainda que dissociada completamente dos limites textuais do ordenamento jurídico e da ciência do direito.⁵⁰ Por esse motivo, a melhor solução para a inafastável necessidade de interpretação dos textos é a *adoção de uma teoria cética ou realista moderada*, que também reconhece o dever de o intérprete observar os limites e vínculos afirmados no ordenamento jurídico, dentre eles os valores fundamentais positivados na constituição na forma de princípios.

A *reconstrução* do direito decorre justamente da necessidade de que o intérprete construa significado normativo *a partir dos textos*, sem desconsiderá-los, visto estar vinculado à lei. Na proposta do ceticismo moderado, o intérprete *deve partir do texto e a ele retornar* para a definição do sentido normativo a ser empregado no momento de sua aplicação, daí se falar em *reconstrução* do direito e não em criação do direito, como no ceticismo puro. A propósito do ceticismo ou realismo moderado, Hermes Zaneti Júnior define essa concepção de interpretação como *realista, moderada e responsável*. Nas palavras do autor,

A interpretação é (a) *realista*, em razão da premissa de que texto e norma não se confundem e de que a decisão se um caso é simples ou complexo é já uma escolha;

⁴⁹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 149.

⁵⁰ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 150-153.

(b) *moderada*, pois sabe ser necessária a revisão de toda a legislação, a literatura jurídica e os demais precedentes aplicáveis ao caso sob análise (atividade tendencialmente cognitiva do intérprete); (c) *responsável*, porque a interpretação é comprometida com a racionalidade e a universalização, sendo aplicáveis a casos análogos e futuros, o que responsabiliza os órgãos de decisão, que assumem o compromisso de manter a estabilidade, coerência e integridade do ordenamento jurídico.⁵¹

Nessa perspectiva, a interpretação passa a ser compreendida como uma atividade que efetivamente *reconstrói* o sentido normativo dos textos legislativos. Ela é uma atividade que reconstrói (em vez de tão somente construir) porque se funda na interpretação de textos normativos vazados em linguagem que oferecem limites à construção de sentido, pois dotados de núcleos de sentido mínimo. Além disso, a interpretação também é uma atividade que reconstrói porque ela adscrive sentido, em vez de simplesmente descrever ou declarar um sentido unívoco que estaria naturalmente contido nos enunciados prescritivos.⁵²

Portanto, a interpretação judicial extrai sentido normativo dos textos da ordem jurídica. Daí se falar em *dissociação teórica entre texto e norma*, num contexto em que a norma decorre da interpretação do texto. Aplicar o texto é, na verdade, aplicar a interpretação do texto.⁵³

O precedente surge exatamente do papel institucionalmente conferido ao poder judiciário de precisar o conteúdo normativo dos textos no momento de sua aplicação aos fatos, solucionando as dúvidas surgidas em razão da ambiguidade, vagueza, incompletude e, no caso dos princípios jurídicos, flexibilidade das disposições normativas. Esse aspecto da interpretação judicial do direito que forma o precedente é bem compreendido a partir do conceito de *interpretação operativa*, originalmente concebido por Luigi Ferrajoli⁵⁴ e posteriormente desenvolvido por Jerzy Wróblewski⁵⁵ e Zaneti Júnior.⁵⁶

⁵¹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p.153 (grifos do autor)

⁵² CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 98.

⁵³ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 101.

⁵⁴ “*l’interpretazione operativa compiuta dall’operatore è sempre rivolta – anziché alle astratte norme giuridiche, come ritiene la comune dottrina – ai significati che sono espressi concretamente, nella pratica del diritto, mediante l’impiego della lingua giuridica*”. Em tradução livre: “A interpretação operativa realizada pelos operadores do direito não é dirigida a regras jurídicas abstratas – como acredita a doutrina comum – mas aos significados que se expressam concretamente, na prática do direito, por meio do uso da linguagem jurídica.” (FERRAJOLI, Luigi. *Interpretazione dottrinale e interpretazione operativa. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, n. 43, p. 290-304, 1966)

⁵⁵ “*Interpretative decision is needed when the law-applying organ has doubts concerning the meaning of the norm to be applied*.” Em tradução livre: “A decisão interpretativa é necessária quando o órgão aplicador da lei tem dúvidas sobre o significado da norma a ser aplicada.” (WRÓBLEWSKI, Jerzy. *Legal decision and its justification. Logique et Analyse*. n. 14. Bruxelles: Centre National de Recherches de Logique, 1971, p. 413)

⁵⁶ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 162-165 e PEREIRA, Carlos Frederico Bastos; ZANETI JR., Hermes. *Interpretação*

A interpretação operativa, como espécie do gênero interpretação jurídica, é realizada em concreto pelos tribunais e juízes diante da necessidade de interpretação e aplicação do direito para a solução dos casos concretos. Ela se diferencia da interpretação doutrinária, que é feita em abstrato pelos juristas com o objetivo de apenas explicar os conceitos e significados próprios do direito. Por meio da interpretação operativa toma-se uma decisão sobre o significado do texto normativo, resolvendo dúvida interpretativa surgida no julgamento de casos concretos que suscitam dúvidas interpretativas. Assim, na interpretação operativa o intérprete decide por um sentido aplicável ao caso concreto, fornecendo o significado do direito à luz da moldura fática do caso (*reconstrução* da ordem jurídica). Sendo o precedente formado em razão da necessidade de explicitação do conteúdo *reconstruído* pelo intérprete a partir dos significados extraídos dos textos legais para a solução dos casos, forçoso concluir que a interpretação operativa está inserida no processo de formação do precedente.

Somente nos casos em que há *reconstrução* relevante da norma pelo juiz pode se falar em precedente, pois é o resultado da interpretação operativa que irá constituir no precedente e garantir a consistência (não contradição) e coerência (completude) do ordenamento jurídico, necessárias em razão da ausência de certeza sobre o conteúdo do direito.⁵⁷

Os precedentes, portanto, são o resultado do processo interpretativo de *reconstrução da ordem jurídica*, na medida em que “consistem no resultado da densificação de normas estabelecidas a partir da compreensão de um caso e suas circunstâncias fáticas e jurídicas”,⁵⁸ resultando *efeitos jurídicos normativos* para casos-futuros por constituírem acréscimos (ou glosas) aos textos legais relevantes para solução de questões jurídicas.⁵⁹

A compreensão segundo a qual os precedentes encerram reconstrução normativa dos textos legais refuta a crítica que se faz, em doutrina, à constitucionalidade do modelo brasileiro de precedentes. Essa crítica é manifestada por José Rogério Cruz e Tucci,⁶⁰ e Nelson Nery

operativa, hermenêutica e precedentes: um diálogo com Lenio Streck. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica* – RIHJ. Belo Horizonte, ano 17, n. 25, p. 29-43, jan./jun. 2019.

⁵⁷ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 163 e 165.

⁵⁸ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 324.

⁵⁹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 329-330.

⁶⁰ TUCCI, José Rogério Cruz e. O regime do precedente judicial no novo CPC. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buril de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Precedentes*. Salvador: *Juspodivm*, 2015, p. 445-457.

Júnior e Rosa Maria Andrade Nery.⁶¹ O principal argumento dessa corrente é que haveria contrariedade ao princípio democrático e à separação de poderes na atribuição de eficácia de texto geral e abstrato a decisões judiciais não expressamente previstas na Constituição. Porém, o argumento não está correto, porque é inadequado procurar atribuir caráter legislativo à atividade cognitiva desenvolvida pelos tribunais no contexto da formação dos precedentes.⁶² O acréscimo de conteúdo normativo (*glosses*) dos precedentes decorre da interpretação dos textos legislativos e não representa ofensa ao princípio democrático e à separação dos poderes.⁶³ Há, na verdade, uma tarefa harmônica e coordenada entre os poderes para que o Estado possa se desincumbir do seu dever de dar à sociedade um direito adequado à realidade social, visto que

A Corte fixa ou define a norma extraível da legislação, ou seja, adiciona algo à ordem jurídica. Aqui, ao contrário do que acontece diante da Corte preocupada em tutelar a lei, *define-se* o sentido atribuível ao texto legal. Confere-se conteúdo à ordem jurídica, agregando-se substância ao texto legislativo. São conjugadas as idéias (*sic*) de que a lei é insuficiente para corporificar a ordem jurídica e de que a sociedade necessita de um direito que depende das atividades do Legislativo e do Judiciário.⁶⁴

Nestes termos, a atividade interpretativa das cortes ao firmarem precedentes e promoverem a reconstrução da ordem jurídica não se confunde com a atividade legislativa de criar normas gerais e abstratas para regulação de situações futuras entre sujeitos indeterminados.⁶⁵ O precedente forma norma geral e *concreta*,⁶⁶ pois a partir da decisão de um caso delimitado cria-se uma norma geral aplicável futuramente a sujeitos não previamente identificados no momento da decisão que firma o precedente. Mas é importante destacar que apenas a regra universalizável extraída da fundamentação da decisão (*ratio decidendi* ou *holding*) é que forma o precedente e serve de moldura normativa a ser utilizada em situações futuras. Com isso, os precedentes passam a orientar as reconstruções normativas feitas pelos

⁶¹ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

⁶² MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 141.

⁶³ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*, 2018, p. 152-160; ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 396-402 e MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 141-152.

⁶⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 77-78, grifos do autor.

⁶⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 400.

⁶⁶ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 398. Segundo a classificação proposta por Aurora Tomazini de Carvalho, as normas gerais e abstratas são as que “têm como hipótese a descrição de um evento futuro e incerto e seu conseqüente estabelece uma relação entre sujeitos não determinados,” ao passo que as normas gerais e concretas “têm como antecedente a descrição de um acontecimento passado e seu conseqüente estabelece relações de caráter geral, entre sujeitos não especificadamente determinados.” (CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 375-376).

intérpretes dos casos futuros, pois eles são interpretações uniformizadoras. Daí defender-se que o julgamento do caso precedente para as partes individualizadas daquele processo cria norma *individual* e concreta em relação a elas,⁶⁷ enquanto a formação do precedente para as partes do caso futuro cria normal geral e concreta (texto/moldura) a ser novamente interpretada.⁶⁸

Nisso reside a função de *reconstrução* da ordem jurídica promovida pelos intérpretes do direito quando decidem os casos e firmam precedentes, pois o consenso interpretativo acerca do sentido a ser dado ao texto normativo para solução de um caso será levado em consideração no julgamento de casos futuros que versarem sobre a mesma discussão jurídica, preenchendo os vazios deixados pela lei, densificando as normas e sistematizando o ordenamento jurídico positivo. Em outras palavras, o precedente vai suprir a necessidade de definição, para o caso em julgamento e para os casos futuros, da interpretação a ser dada a respeito de questões jurídicas complexas surgidas em decorrência do caráter equívoco dos textos (que dão azo a dúvidas interpretativas a respeito do seu significado) e vago das normas (que não podem antever exatamente quais são os fatos que recaem nos seus respectivos âmbitos de incidência).⁶⁹

A partir dessa definição de sentido normativo operada pelos intérpretes que firmam os precedentes sob a intermediação dos fatos da causa e dos valores fundamentais juridicizados pelo legislador na forma de princípios jurídicos,⁷⁰ é possível cogitarmos de um maior grau de segurança jurídica a respeito do que a ordem jurídica prescreve.

1.1.2 Os precedentes e a promoção de segurança jurídica

Os textos normativos visam regular o comportamento humano e a ordem política do Estado, prevendo direitos (educação, saúde, etc.) e deveres (pagar tributos, não ofender a propriedade privada, etc.), disciplinando a forma de resolução dos conflitos surgidos na interação social, estabelecendo o modo de escolha dos representantes políticos e do exercício das funções estatais, regulando a economia e condicionando o exercício de atividades profissionais e empresariais, dentre tantas outras prescrições. Por esse motivo, a adequada

⁶⁷ Normas individuais e concretas são as que “descrevem, no antecedente, um fato consumado no tempo e espaço e, no conseqüente, estabelecem relações jurídicas entre sujeitos determinados.” (CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*, 2019, p. 376).

⁶⁸ Afinal, a interpretação é ineliminável do processo de aplicação do direito e os precedentes, como textos que são, também se sujeitam à interpretação (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 145-146).

⁶⁹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 59.

⁷⁰ MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 35.

compreensão do sentido dos textos normativos e a confiança na regulação normativa das condutas é fundamental para o funcionamento do Estado. Se os destinatários dos textos não tiverem a compreensão das prescrições normativas, não haverá como se portarem conforme o direito. E se o próprio ordenamento jurídico não estabelecesse os meios pelos quais o direito possa ser cognoscível, a função de regulação das condutas resta comprometida. Por esses motivos, a segurança jurídica constitui um dos pilares de sustentação do Estado de Direito, pois ela busca viabilizar o *conhecimento* do direito e a confiança nas prescrições normativas.⁷¹

De acordo com Almiro Couto e Silva, “a noção de segurança jurídica é conatural e, pois, indissociável da própria noção de direito, só existindo direito onde existe segurança jurídica.”⁷² A segurança jurídica visa promover o conhecimento do que a ordem jurídica prescreve e proteger a confiança das pessoas quanto aos atos, procedimentos e condutas praticados pelo Estado ou perante a ele. Portanto, a segurança jurídica é necessária para a coerência, previsibilidade, calculabilidade e autoridade do conjunto de normas jurídicas que regem o Estado, de modo a infundir tranquilidade nos indivíduos quanto aos compromissos e vínculos jurídicos que estabeleceram no passado e que esperam sejam mantidos, bem como para a confiança em relação aos planos que elaborarão, no futuro, para condução de suas vidas.⁷³

Todavia, a previsão abstrata dos textos legislativos não é suficiente para viabilizar o conhecimento do direito e segurança jurídica acerca do que a ordem jurídica prescreve. E isso porque, conforme expusemos, a substancial alteração na forma de construção dos textos legislativos, que paulatinamente passaram a ser redigidos em termos abertos,⁷⁴ vai exigir o estabelecimento de mecanismos para a uniformização da interpretação dos textos normativos quando da sua aplicação na solução de casos concretos que suscitam dúvidas jurídicas. O julgamento de casos concretos que uniformizam a interpretação do direito (formação de

⁷¹ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 237, p. 271-315, jul./set. 2004. No mesmo sentido: MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 19.

⁷² COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. In: NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coord.). *Tomo Direito Administrativo e Constitucional* (Enciclopédia Jurídica da PUC-SP). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em 15 dez. 2021.

⁷³ COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. In: NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coord.). *Tomo Direito Administrativo e Constitucional* (Enciclopédia Jurídica da PUC-SP), 2017.

⁷⁴ Conferir: MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*, 2012, p. 214-233.

precedentes) servirá de parâmetro para a compreensão da ordem jurídica e para a orientação dos comportamentos adotados pela sociedade e pelo próprio Estado, que também (e com muito mais razão) se submete ao ordenamento jurídico.

Por esses motivos, e partindo da definição de Daniel Mitidiero, entendemos que os precedentes irão colaborar de forma contextual para a *determinação* do direito e para a sua *previsibilidade*, pois eles são as “razões generalizáveis que podem ser identificadas a partir das decisões judiciais.”⁷⁵ Essas razões generalizáveis têm a finalidade de promover a unidade do direito com a densificação do conteúdo dos textos normativos, o preenchimento de lacunas, a resolução de antinomias, a densificação de princípios e o fechamento do sistema com a redução da discricionariedade judicial. A unificação interpretativa por meio da formação de precedentes viabiliza o conhecimento e a confiança no direito, promovendo segurança jurídica.

A partir do momento em que é superada a concepção cognitivista e formalista de que o direito seria um objeto total e previamente dado pelo legislador, e que caberia ao intérprete tão somente declarar o sentido unívoco da legislação, a segurança jurídica deixa de ser identificada com a mera previsão abstrata dos textos legislativos. O caráter não cognitivista e lógico-argumentativo da interpretação, em que os intérpretes efetivamente concorrem para a definição do conteúdo normativo dos textos (teorias céticas ou realistas moderadas), coloca o direito em uma situação de permanente desenvolvimento e mudança, o que vai exigir que a segurança jurídica seja pensada de forma dinâmica, e não mais como a estática previsão dos textos legais. Dito de outro modo, o fato de o direito ser vazado em linguagem, que é porosa e polissêmica, implica que a segurança jurídica seja compreendida mais como a *viabilização de conhecimento* do que propriamente como determinação prévia de sentido. E a viabilização de conhecimento pressupõe a adoção de critérios racionais e coerentes para o controle dos processos semântico-argumentativos que conduzem à reconstrução do direito.⁷⁶

⁷⁵ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 90. Para o autor, em que pese os precedentes serem formados a partir das decisões judiciais, eles não são equivalentes a elas. Em sentido diverso, afirmando que toda decisão judicial forma precedente, apesar de nem sempre ter aptidão para ser seguida nos casos futuros, é a posição de Lucas Buriel de Macêdo: “A formação de precedentes está vinculada à criação de uma norma jurídica que poderá servir para a solução de outros casos, mas para esse ato criativo é necessário o preenchimento de alguns requisitos, que não estarão presentes em todas as decisões. Portanto, muito embora toda decisão judicial gere um precedente, nem todo precedente será seguido como obrigatório.” (MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. 4. ed. Salvador: JusPodvim, 2022, p. 85)

⁷⁶ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*, 2014, p. 21-22.

Portanto, o modelo de precedentes concorre para a segurança jurídica porque prevê critérios racionais e coerentes para a formação dos consensos interpretativos a respeito do conteúdo do direito. O modelo de precedentes disciplina o processo de escolha da resposta institucional do sistema de justiça para a solução de dúvidas jurídicas suscitadas no momento de aplicação dos textos normativos, dada a possibilidade de existir mais de uma interpretação para a mesma questão fático-jurídica complexa. Além disso, o modelo de precedentes garante a estabilidade da solução institucional do poder judiciário em razão de exigir a sua consideração e aplicação no julgamento dos casos futuros semelhantes, bem como por prever regras que visam proteger a confiança depositada no entendimento firmado no caso de posterior necessidade de sua alteração ou revogação. Assim, a formação do precedente vai atender à necessidade de o direito ser cognoscível, estável, confiável e efetivo, propiciando a tutela dos direitos, especialmente os da liberdade e da igualdade.⁷⁷

1.1.3 Os precedentes e a promoção de igualdade e liberdade

Além de promoverem segurança jurídica, a utilização de precedentes também se relaciona com a necessidade de que a ordem jurídica garanta igualdade e liberdade aos indivíduos. A adoção de técnica aberta na construção dos textos normativos e o problema da aplicação do direito daí advindo faz com que a utilização de precedentes como forma de redução da discricionariedade judicial na interpretação dos textos normativos apresente-se, também, como exigência do princípio constitucional da igualdade.⁷⁸

A igualdade está prevista no *caput* do artigo 5º da Constituição da República como a garantia de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.⁷⁹ Contudo, a

⁷⁷ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*, 2014, p. 22-23.

⁷⁸ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 154.

⁷⁹ CRFB: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (grifamos). Apesar de o *caput* do artigo 5º da Constituição estabelecer a igualdade de todos perante a lei, na verdade trata-se de igualdade perante o ordenamento jurídico, o que inclui as decisões judiciais. Significativo, nesse pormenor, é a previsão expressa do CPC-2015 de que o juiz aplica o ordenamento jurídico e não apenas a lei em sentido formal: “Art. 8º Ao aplicar o *ordenamento jurídico*, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.” (grifamos). E não podia ser diferente a previsão normativa, dada a constituição de Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º). A respeito da vinculação do juiz ao ordenamento jurídico e não apenas à lei, conferir: ZANETI JR., Hermes. A legalidade na era da proteção das necessidades de tutela: princípio da constitucionalidade e legalidade ampla. In: DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre. *Grandes temas do novo CPC: normas fundamentais*. v. 8. Salvador: *Juspodivm*, 2016, p. 175-196.

submissão dos indivíduos ao mesmo corpo de leis não é suficiente para a garantia de igualdade de tratamento perante a ordem jurídica, pois a abertura semântica dos textos normativos possibilita que diferentes julgadores cheguem a interpretações distintas da lei para a solução de questões fáticas iguais postas à apreciação do poder judiciário. Por esse motivo, a doutrina reconhece que a aplicação igualitária do direito também depende da dicção da norma legal, dada a constatação de que a compreensão da lei e o subjetivismo interpretativo varia na medida em que a letra da norma abre maior ou menor espaço para o magistrado atuar na definição do significado normativo.⁸⁰ Disso resulta a utilidade de um modelo de precedentes para conferir a certas decisões interpretativas dos tribunais alcance geral obrigatório.⁸¹

Nesse sentido, Lucas Buril de Macêdo explica que a ideia de igualdade pela via do emprego de precedentes decorre da necessidade de que seja conferida unidade ou uniformidade de tratamento aos indivíduos nas tomadas de decisões pelo poder judiciário.⁸² O autor acrescenta que o direito deve ser aplicado *igualmente* em todas as regiões judiciais, o que significa dizer que a mesma interpretação dos textos normativos deve ser dada em diferentes localidades e independentemente do jurisdicionado que se apresente perante o tribunal, ressalvado algum fator juridicamente importante que enseje uma distinção.⁸³

Portanto, para que haja racionalidade no sistema de justiça, a decisão judicial deve ser vista como fruto do sistema judicial, e não como mera prestação atribuída a um juiz singularmente considerado.⁸⁴ A racionalidade do sistema de justiça exige que o poder judiciário dê a mesma interpretação dos textos para a solução de casos substancialmente iguais do ponto de vista fático-jurídico. Como exemplifica a doutrina, não há racionalidade na decisão judicial que atribui à lei federal interpretação distinta da que lhe foi dada pelo órgão constitucionalmente incumbido de uniformizar a interpretação da legislação infraconstitucional e zelar pela unidade

⁸⁰ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 155 e MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*. Salvador: Juspodivm, 2010, p. 234.

⁸¹ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 155 e MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*, 2010, p. 246.

⁸² MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 186.

⁸³ MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 186.

⁸⁴ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 156 e MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*, 2010, p. 230.

do direito federal, assim como não é racional a decisão que se distancia de decisão interpretativa anterior proferida pelo mesmo órgão jurisdicional em caso similar.⁸⁵

Por esse motivo, a atribuição de eficácia vinculante aos precedentes firmados pelo poder judiciário no campo da aplicação do direito tem a funcionalidade de prevenir a prolação de decisões distintas para casos iguais⁸⁶ e de conferir racionalidade ao sistema de justiça, pois garante a uniformização dos posicionamentos jurídicos para a aplicação igualitária do direito. De acordo com Daniel Mitidiero, a ausência de uniformidade na aplicação do direito causa um dano atual e um dano potencial ao sistema jurídico que não pode ser tolerado no Estado Constitucional, à consideração de que, “a existência de duas decisões diferentes para casos iguais acarreta a imediata violação do direito à igualdade de todos perante a ordem jurídica e produz tendencialmente um sentimento de insegurança jurídica pela ausência de cognoscibilidade do Direito.”⁸⁷

1.1.4 A promoção da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade possibilitada pelo modelo de precedentes como pressuposto necessário à preservação da racionalidade jurídica em um sistema de justiça marcado pela reconstrução normativa dos textos legais aplicados

Conforme expomos no tópico anterior, a segurança jurídica não pode ser alcançada apenas com a previsão abstrata da lei, pois a normatividade não é um dado previamente dado (texto e norma não se confundem). Por isso, diante da possibilidade de mais de uma interpretação sobre o mesmo texto normativo, sem que se possa cogitar da existência de apenas uma resposta correta que possa ser apreendida ou descoberta pelo intérprete (formalismo interpretativo),⁸⁸ o ordenamento jurídico deve estabelecer os meios pelos quais o consenso interpretativo é argumentativamente formado para que, uma vez fixada a interpretação a ser dada ao texto normativo, essa orientação seja seguida nos casos futuros similares também em respeito à igualdade e liberdade de todos perante a ordem normativa. A cognoscibilidade da

⁸⁵ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 156-157 e MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*, 2010, p. 230.

⁸⁶ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 156.

⁸⁷ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 123.

⁸⁸ ZANETI JR., Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Por que o Poder Judiciário não legisla no modelo de precedentes do Código de Processo Civil de 2015? *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 257, p. 371-388, jul. 2016 e PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Fundamentação das decisões judiciais: o controle da interpretação dos fatos e do direito no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ordem jurídica com a fixação de conteúdo semântico e uniformização interpretativa dos textos operada nos precedentes garante a igualdade na aplicação do direito e confere maior liberdade dos indivíduos em saberem exatamente como se portarem diante da ordem jurídica.

Portanto, a compreensão da teoria da interpretação em perspectiva lógico-argumentativa, em que há verdadeiras escolhas interpretativas para solução dos casos concretos, retira o foco sobre a promoção de liberdade e igualdade exclusivamente da lei e coloca-o também no precedente. O precedente, sendo fruto da reconstrução do sentido da legislação, passa a ser o derradeiro garante da liberdade, da igualdade e da segurança jurídica no Estado Constitucional, visto que a liberdade e a igualdade passam a ser pensadas também diante do produto da interpretação e a segurança jurídica diante de um quadro que englobe tanto a atividade interpretativa como o seu resultado.⁸⁹

A formação do precedente encerra o resultado da interpretação institucional do sistema de justiça acerca das disposições normativas. Uma vez formado o precedente, entende-se que o sistema de justiça definiu a solução interpretativa a ser aplicada na solução dos casos concretos que contenham a mesma discussão fático-jurídica. A formação do precedente vai promover segurança jurídica e racionalidade do sistema de justiça em razão de possibilitar o conhecimento de como o poder judiciário resolve determinada crise de direito. Por sua vez, o dever de aplicação do entendimento jurídico firmado pela corte de vértice (*vinculatividade dos precedentes*) garante igualdade de tratamento perante a ordem jurídica, além de prestigiar a liberdade de ação dos indivíduos dentro dos parâmetros normativos fixados na interpretação.

Para que o sistema de justiça brasileiro seja capaz de promover racionalidade, segurança jurídica, igualdade e liberdade na aplicação do direito, o ordenamento jurídico prevê uma hierarquia institucional no âmbito do poder judiciário para que as decisões proferidas pelas cortes de vértice sejam efetivamente observadas nos demais casos postos à apreciação do poder judiciário. Trata-se do *núcleo dogmático* do modelo brasileiro de precedentes (CPC-2015, arts. 926 e 927 c/c art. 489, p. 1º, V e VI) que consolida, entre nós, a recepção do *stare decisis*.⁹⁰ A

⁸⁹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 92.

⁹⁰ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 369-371. De modo distinto, Daniel Mitidiero afirma que os artigos 926 e 927 apenas tornam mais visível a adoção da regra do *stare decisis*, que decorre, na verdade, do deslocamento de uma perspectiva cognitiva para uma perspectiva adscritiva da interpretação em que se reconhece que os juízes concorrem para definição do significado do direito, o que exige a alteração do referencial da segurança jurídica: “não mais apenas a *estática declaração* da lei ou dos precedentes, mas a *dinâmica reconstrução* da relação entre lei, a doutrina e os precedentes a partir de parâmetros racionais de justificação.” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 86-87, grifos do autor)

regra do *stare decisis* “constitui uma norma que densifica a segurança jurídica e promove a liberdade e a igualdade em uma ordem jurídica que se serve de uma perspectiva lógico-argumentativa da interpretação,”⁹¹ pois ela vai exigir que juízes e tribunais observem os precedentes firmados pelas cortes de hierarquia superior no contexto da interpretação do direito.

Necessário, portanto, que analisemos a previsão da regra do *stare decisis* no CPC-2015 para compreendermos a vinculatividade dos precedentes no modelo brasileiro.

1.2 A VINCULATIVIDADE DOS PRECEDENTES

A funcionalidade de um modelo de precedentes para a promoção de segurança jurídica, igualdade e liberdade, e, por meio delas, de racionalidade na aplicação do direito decorre da atribuição de eficácia vinculante às decisões proferidas pelas cortes de vértice e pelas cortes de segunda instância no contexto da interpretação dos textos normativos (*stare decisis*).

O reconhecimento de eficácia vinculante ao precedente judicial enseja a obrigatoriedade de que a *ratio decidendi* do caso precedente seja observada e aplicada na solução de outros casos que versarem sobre a mesma discussão fático-jurídica, sejam eles julgados pela mesma corte que firmou o precedente (vinculatividade/obrigatoriedade horizontal) ou por órgão judicial hierarquicamente vinculado à corte que firmou o precedente (vinculatividade/obrigatoriedade vertical).

Existem dois modelos de atribuição de eficácia vinculante aos precedentes judiciais em perspectiva abstrata, também chamados de *modelos de obrigatoriedade do precedente judicial*: o modelo de obrigatoriedade racional/material e o modelo de obrigatoriedade legal/formal (de jure).⁹² Cada um deles aponta para uma singular forma de conferir eficácia vinculante aos precedentes judiciais em uma determinada ordem jurídica.

O primeiro deles (*modelo de obrigatoriedade racional/material*), surge do atual paradigma teórico da interpretação jurídica, em que percebe-se que o poder judiciário constrói normas jurídicas a partir dos textos, dada a distinção teórica entre texto e norma. Assim, a eficácia vinculante do precedente, nesse modelo, decorre da necessidade de que as decisões judiciais provenientes dos órgãos incumbidos institucionalmente de dar unidade ao direito

⁹¹ MITIDIÉRO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 87.

⁹² CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 105.

sejam observadas em casos futuros análogos, pois as razões universalizadas dessas decisões são compreendidas como normas jurídicas que, justamente por esse motivo, são obrigatórias.⁹³

Nesse mesmo sentido, e propondo a classificação teórica de *precedentes normativos vinculantes*, Hermes Zaneti Júnior explica que a eficácia vinculante dos precedentes no modelo de obrigatoriedade material provém da exigência de argumentação racional na interpretação e aplicação do direito, de modo que (i) casos iguais sejam tratados de forma igual, impondo-se o ônus argumentativo para a superação ou afastamento das razões de decidir do caso precedente na análise do caso atual (vinculação horizontal); e (ii) as decisões dos órgãos de vértice nos casos precedentes sejam levados em consideração pelos demais órgãos judiciais no momento de decidir os casos atuais (vinculatividade vertical).⁹⁴

O segundo modelo de obrigatoriedade dos precedentes, por sua vez, vale-se de enunciados normativos para afirmar a vinculatividade dos precedentes judiciais.⁹⁵ Trata-se do *modelo de obrigatoriedade legal/formal (de jure)*, no qual a outorga de eficácia vinculante aos precedentes judiciais decorre de um modelo legalmente formalizado. Isso significa dizer que a eficácia vinculante dos precedentes provém de uma opção político-legislativa em reforçar a relevância institucional das decisões proferidas com pretensão de universalidade no processo interpretativo de conferência de unidade ao direito.⁹⁶

Consoante a elaboração teórica de Hermes Zaneti Júnior, o modelo de obrigatoriedade formal/legal resulta na configuração de *precedentes normativos formalmente vinculantes (de jure)*, cuja vinculação é compreendida a partir do ônus argumentativo previsto em lei, que reforça a presunção em favor dos precedentes (a obrigatoriedade de observância horizontal e vertical dos casos precedentes decorre da lei).⁹⁷ A sua vinculatividade formal (*de jure*) significa que a decisão que não respeita precedente é contrária ao direito (portanto, ilegítima),⁹⁸ podendo ser revista pelos meios de impugnação disponíveis no ordenamento jurídico.⁹⁹ Zaneti Júnior

⁹³ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 105-106.

⁹⁴ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 345.

⁹⁵ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 105.

⁹⁶ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 107.

⁹⁷ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 346.

⁹⁸ Consoante Daniel Mitidiero, “o precedente, uma vez formado, integra a ordem como fonte primária do Direito e deve ser levado em consideração no momento de identificação da norma aplicável a determinado caso concreto. [...] Isso quer dizer que a recusa à aplicação de precedente judicial constitui recusa de vinculação ao Direito.” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 93, grifos do autor)

⁹⁹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 344. O autor acrescenta que essa vinculatividade formal (*de jure*) difere da força empírica

propõe uma subdivisão teórica da eficácia vinculante dos precedentes do modelo formal/legal em *precedentes normativos formalmente vinculantes fortes (de jure)* que, além de possibilitarem a impugnação das decisões que o desrespeitam pelas vias ordinárias recursais, também *permitem garantir a sua obrigatoriedade pelas vias extraordinárias (ação/meio autônomo) diretamente* no tribunal que firmou o precedente desrespeitado (*per saltum*).¹⁰⁰

Na ordem jurídica brasileira a vinculatividade dos precedentes judiciais decorre de expressa previsão constitucional e legal. Adota-se, portanto, um modelo de obrigatoriedade legal/formal com vinculação de *jure*, conforme se observa, exemplificativamente, da previsão da súmula vinculante pelo artigo 103-A da Constituição e do rol de precedentes normativos formalmente vinculantes dos incisos I a V do artigo 927 do CPC-2015. De acordo com Gabriel Sardenberg Cunha, referidos dispositivos denotam a opção constitucional e legislativa em assinalar, nas hipóteses determinadas, a atribuição institucional do poder judiciário de unificar a interpretação do direito e de ressignificar o ordenamento jurídico em razão da reconhecida equivocidade do texto em que vazado e da vagueza de suas normas.¹⁰¹

O modelo legal/formal do CPC-2015, contudo, não trata apenas de indicar as hipóteses nas quais tende-se a formar precedentes (art. 927, I a V), mas também prevê o dever de os tribunais uniformizarem seus entendimentos e mantê-los estáveis, íntegros e coerentes (art. 926, *caput*), além de institucionalizar critério legal para a existência de racionalidade na sua atividade decisória (art. 489, p. 1º, V e VI). Nesses casos, “*o ordenamento formalmente institui critério de racionalidade que orienta a atividade jurisdicional e, novamente, institucionaliza a obrigatoriedade material e normativa (formaliza, portanto) dos precedentes judiciais.*”¹⁰²

ou de facto da *jurisprudência persuasiva*, cujo o caso precedente em que veiculada servirá para o julgamento de outros casos conforme a sua utilidade (valem conforme a sua força persuasiva ou conteúdo de suas razões). Em sentido contrário, Claudio Madureira e Gabriel Sardenberg Cunha defendem, em doutrina, que o CPC-2015 conferiu eficácia vinculante formal também à jurisprudência persuasiva *invocada* pelas partes no corpo das suas manifestações processuais, na medida em que o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 dispõe que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que deixar de seguir enunciado de súmula, *jurisprudência* ou precedente *invocado pela parte*, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 170-171 e CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 171-202). Apesar de instigante, o enfrentamento do tema foge ao escopo do presente trabalho, sobretudo porque a jurisprudência não foi prevista no parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 como hipótese de dispensa da remessa necessária.

¹⁰⁰ ZANETI JR., Hermes *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 346.

¹⁰¹ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 107.

¹⁰² CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 108, grifos do autor.

Para Cunha, o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 e o artigo 926 do CPC-2015 constituem duas regras de obrigatoriedade formal que promovem a obrigatoriedade racional, porque “sinalizam à realidade cultural que precedentes, por serem precedentes, devem ser observados.”¹⁰³ É justamente por esse motivo que nos incisos do *caput* do artigo 927 do CPC-2015 “somente há a previsão de decisões e de técnicas de externalização de decisões que potencialmente referem-se a precedentes em sentido material”,¹⁰⁴ não podendo ser compreendido como um rol taxativo do que são precedentes na ordem jurídica brasileira.¹⁰⁵

Compreendido, nestes termos, que *o ordenamento jurídico brasileiro adota um modelo de obrigatoriedade formal/legal (de jure) dos precedentes*, analisemos a disciplina dogmática da vinculatividade horizontal e vertical no CPC-2015.

1.2.1 Vinculatividade horizontal

A *vinculatividade normativa horizontal (de jure)* significa o dever de os tribunais aplicarem os próprios precedentes firmados (*self-precedents*), e está prevista no *caput* do artigo 926 do CPC-2015, que estabelece que eles deverão uniformizar sua jurisprudência (*rectius*: precedentes) e mantê-la estável, íntegra e coerente.¹⁰⁶ Esse dispositivo traz a tônica da aplicação do direito para a racionalidade quando institucionaliza o dever de os tribunais uniformizarem seus entendimentos e mantê-los estáveis, íntegros e coerentes.¹⁰⁷

O dever institucional de manter os entendimentos estáveis significa que qualquer mudança de posicionamento deve ser justificada adequadamente e ter a sua eficácia modulada em respeito à segurança jurídica.¹⁰⁸ As cortes têm o dever de proteger a segurança jurídica e a confiança depositada no precedente quando pretenderem promover a sua alteração ou revogação, observando as regras que condicionam a modificação ou superação do precedente e que garantem a estabilidade do entendimento, evitando a sua oscilação casuística.¹⁰⁹ De acordo

¹⁰³ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 143 e 146.

¹⁰⁴ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 147.

¹⁰⁵ Nesse sentido: MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 381-385.

¹⁰⁶ ZANETI JR., Hermes *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 368 e 375.

¹⁰⁷ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 108 e ZANETI JR., Hermes *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 368.

¹⁰⁸ DIDIER JR., Fredie. Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buril de; ATAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*. v. 3. Salvador: *Juspodivm*, 2015, p. 383-398.

¹⁰⁹ Conforme previsão dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 927 do CPC-2015, a serem melhor abordados quando formos analisar a técnica da superação dos precedentes (tópico 1.3 adiante).

com Didier Júnior, os deveres institucionais de coerência e integridade se destinam a garantir que a jurisprudência seja consistente. Enquanto o dever de coerência impõe que os tribunais dialoguem com os precedentes anteriores, até mesmo para deixar de aplicá-los em caso de superação do entendimento ou distinção com o caso sob julgamento, o dever de integridade relaciona-se com a ideia de unidade, no sentido que os tribunais precisam interpretar o direito como um sistema de normas, e não um amontoado de textos normativos. O dever de integridade é, nesse sentido, uma concretização do postulado da unidade do ordenamento jurídico.¹¹⁰

O CPC-2015 também impõe aos tribunais que uniformizem seus entendimentos jurídicos por meio da edição de súmulas, que devem ater-se às *circunstâncias fáticas* dos precedentes que motivaram sua criação (CPC-2015, art. 926, p. 2º). Assim, em seu regime normativo, a edição de súmula passa a ser um método de trabalho para explicitação ou externalização do conteúdo dos precedentes (*ratio decidendi*).¹¹¹ Por esse motivo, as súmulas somente podem ser corretamente compreendidas à luz dos precedentes que lhe deram origem, pois “rigorosamente não são as súmulas que obrigam, mas os precedentes subjacentes.”¹¹²

Nestes termos, compreendemos que o CPC-2015 formaliza a própria obrigatoriedade racional/material dos precedentes. Disso resulta que a exigência de aplicação dos próprios precedentes pelo *caput* do artigo 926 do CPC-2015 “acaba por consistir em um elemento de *vinculação material* ou *normativa* do precedente,” pois não existiria *stare decisis* e, por consequência, precedente vinculante, se o próprio tribunal não respeitasse as suas decisões.¹¹³

Para Daniel Mitidiero, a regra do *stare decisis* constitui a referência da segurança jurídica em um direito caracterizado pela sua dupla indeterminação (os textos em que vazado são equívocos e as normas são vagas), razão pela qual as *cortes de precedentes*, também conhecidas como *cortes supremas*,¹¹⁴ devem outorgar unidade à ordem jurídica e mantê-la

¹¹⁰ DIDIER JR., Fredie. Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buriel de; ATAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*, 2015, p. 383-398.

¹¹¹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 373.

¹¹² MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 103.

¹¹³ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 376.

¹¹⁴ Que, neste trabalho, optamos por denominar apenas como *cortes de vértice*. Não desconhecemos a diferenciação feita por Daniel Mitidiero no sentido que as cortes de vértice se dividiriam em cortes superiores, preocupadas com o controle retrospectivo da aplicação do direito por meio de sua jurisprudência, e em cortes supremas, destinadas a promover a interpretação dos textos da ordem jurídica e orientar, de forma prospectiva, a sociedade civil e a comunidade jurídica a respeito do significado dos textos normativos por meio da formação de seus precedentes (MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação*, da

estável, o que significa dizer que os juízes destas cortes estão obrigados a seguir os próprios precedentes firmados (*stare decisis* horizontal).¹¹⁵

Desse modo, o *caput* do artigo 926 do CPC-2015 sinaliza à realidade cultural que precedentes, por serem precedentes, devem ser observados, inclusive pela própria corte que os firmou. Em verdade, referido comando normativo reafirma que os precedentes devem ser observados porque são firmados com pretensão institucional de universalidade e objetivando adscrever sentido ao texto normativo com vistas a enriquecer o estoque de normas jurídicas mediante o esforço de unificar a interpretação do direito vigente.¹¹⁶

1.2.2 Vinculatividade vertical

Por sua vez, a *vinculatividade normativa formal vertical (de jure)*, que significa a obrigatoriedade de juízes e tribunais observarem os precedentes firmados pelas cortes de hierarquia superior, encontra-se positivada no *caput* e incisos I a V do artigo 927 do CPC-2015, que dispõem que os juízes e 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) e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.¹¹⁷

jurisprudência ao precedente, 2014, p. 13-14 e 35-80). Contudo, por entendermos que os tribunais de segunda instância também podem interpretar o direito e definir o sentido dos textos da ordem jurídica por meio da formação de precedentes, em que pese estarem sujeitos à revisão da interpretação dada pelos tribunais de cúpula, preferimos adotar o termo cortes de vértice para nos referirmos aos tribunais que detém a incumbência de dar a última palavra sobre a interpretação e aplicação do direito no Brasil, que são o Supremo Tribunal Federal, para a interpretação do direito constitucional, o Superior Tribunal de Justiça, para a interpretação do direito infraconstitucional e “os demais Tribunais de Cúpula em suas respectivas áreas de atuação.” (MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça: contributo para a realização da justiça nos casos concretos* [livro eletrônico], 2022, p. 108). Portanto, no presente trabalho utilizamos o termo *cortes de vértice* para referirmos aos órgãos de cúpula em suas respectivas áreas de atuação, e *cortes de precedentes* para tratarmos tanto das cortes de vértices como dos tribunais de segunda instância quando exercem o papel de interpretar o direito, sobretudo o local, e firmar precedentes para orientar os demais julgadores a eles vinculados institucionalmente a respeito de como o direito deve ser aplicado.

¹¹⁵ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 83 e 86-87.

¹¹⁶ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 146 e MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*, 2014, p. 32-33.

¹¹⁷ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 333 e 376. De acordo com Zaneti Júnior, o artigo 927 do CPC-2015 comporta compreender que as cortes de apelação também firmam precedentes, que devem ser seguidos pelos juízes a elas vinculados. Em sentido diverso, Daniel Mitidiero entende que apenas os julgamentos do Supremo Tribunal Federal (em

O artigo 927 do CPC-2015, contudo, não deve ser assumido como a discriminação do que são precedentes, “mas como a listagem de contextos decisórios *virtualmente capazes* de levar à formação de precedentes materialmente compreendidos.”¹¹⁸ Apesar de estabelecer uma hierarquia entre as cortes brasileiras,¹¹⁹ o rol do artigo 927 do CPC-2015 é meramente *exemplificativo*, visto que não menciona a possibilidade da formação de precedentes a partir do julgamento de recursos extraordinários e de recursos especiais *não* repetitivos pelas turmas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça,¹²⁰ bem como a possibilidade da formação de precedentes a partir do julgamento de embargos de divergência entre os órgãos fracionários das cortes de vértice.¹²¹ Em ambos os casos, “pode simplesmente não ser necessária a pronúncia da seção, da corte especial ou do pleno para o julgamento da questão a fim de que se obtenha a formação de um precedente,”¹²² pois o que importa é o caráter universalizante e uniformizador da fundamentação do acórdão que firma o precedente.

matéria constitucional) e do Superior Tribunal de Justiça (em matéria infraconstitucional), enquanto cortes supremas, formariam precedentes, sendo que os julgamentos das cortes de justiça (tribunais de justiça e tribunais regionais federais) dariam lugar apenas à jurisprudência uniformizadora prevista no inciso III do artigo 927 do CPC-2015, que difere da simples jurisprudência persuasiva por ser obrigatória (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 77-90). A proposta do nosso trabalho não comporta o aprofundamento no entendimento de Mitidiero, tampouco a divergência apontada interfere na análise da relação entre o modelo de precedentes e as orientações normativas vinculantes, cabendo apenas esclarecer que, de nossa parte, julgamos não existir distanciamento insuperável em relação ao que propõe Zaneti Júnior, pois ambos os autores admitem a vinculatividade das decisões uniformizadoras proferidas pelas cortes de justiça quando da interpretação do direito, até que firmado precedente pelas cortes supremas em sentido contrário. A propósito disso, vemos que Mitidiero afirma, em outra passagem de sua obra, que “a função das Cortes de Justiça também está ligada à *exploração dos possíveis significados* dos textos jurídicos a partir do *controle da justiça do caso concreto* (a interpretação do direito é apenas um meio para chegar-se ao fim controle da justiça do caso).” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 82, grifos do autor)

¹¹⁸ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 147, grifos do autor.

¹¹⁹ Conforme Zaneti Júnior, “o CPC/2015 estabelece uma hierarquia entre as Cortes Supremas brasileiras, Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, e Superior Tribunal de Justiça, em matéria infraconstitucional, e as demais cortes de ‘apelação’ ou de ‘justiça’ (tribunais de justiça dos estados e tribunais regionais federais) e juízes a estas vinculados” (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 376). Especificamente sobre o inciso V do artigo 927 do CPC-2015, Lucas Buriel de Macêdo anota que “os órgãos jurisdicionais que se encontram abaixo de outro na pirâmide da hierarquia judiciária estão vinculados, fazendo com que, [...], os juízes estejam vinculados aos plenos ou órgãos especiais tanto do tribunal intermediário do qual fazem parte como também ao pleno do STF e à Corte Especial do STJ.” (MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 381).

¹²⁰ Na medida em que o recurso extraordinário e o recurso especial buscam viabilizar a outorga de unidade ao direito, resta evidente que a formação de precedentes mediante esses recursos não exige o julgamento sob a forma do incidente de assunção de competência (CPC-2015, art. 947) ou na forma repetitiva (CPC-2015, arts. 1.036 a 1.041), como sugere o inciso II do artigo 927 do CPC-2015 (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 102-103).

¹²¹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 103. Mitidiero acrescenta, na passagem de sua obra, que “o recurso de embargos de divergência visa justamente a viabilizar a composição de eventuais dissensos entre decisões no âmbito das cortes supremas, de modo que a sua função só pode estar evidentemente atada à superação do dissenso e à busca pela unidade do direito. Em outras palavras: à formação de precedentes.”

¹²² MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 103.

Também defendendo que o rol do artigo 927 do CPC-2015 é exemplificativo, Claudio Madureira recobra, em doutrina, que os tribunais de cúpula (cortes de vértice) podem manter órgãos fracionários (turmas/câmaras/sessões) especializados para o julgamento de matérias específicas (direito administrativo, direito previdenciário etc.), que acabam por definir questões constitucionais e de direito nacional que, muitas vezes, não chegam a ser conduzidas aos seus plenários/órgãos especiais para que a decisão tenha caráter uniformizador.¹²³

Para Madureira, a “pretensão de uniformização” característica das “decisões uniformizadoras proferidas pelas turmas/câmaras/sessões especializadas dos Tribunais de Cúpula (e também pelos Tribunais de Segunda Instância)” resulta que essas decisões se apresentem, nos casos concretos, como *precedentes vinculantes sem previsão legal*.¹²⁴ Com aporte na classificação proposta por Zaneti Júnior,¹²⁵ Madureira explica que o artigo 927 do CPC-2015 “vincula os juízes e tribunais ao cumprimento de precedentes extraídos pelos intérpretes de determinados pronunciamentos jurisdicionais-tipo (precedentes normativos formalmente vinculantes e precedentes normativos formalmente vinculantes fortes),” enquanto que o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 impõe seguir, além daqueles, os *precedentes normativos vinculantes* que forem invocados pelas partes em suas manifestações processuais, os quais Madureira convencionou chamar de *precedentes vinculantes sem previsão legal* em razão de não estarem previstos no rol do artigo 927.¹²⁶

Importante esclarecer, sobretudo para evitar contradição com o que dissemos no início deste tópico a respeito do entendimento de que o Brasil adota um modelo de obrigatoriedade *formal* dos precedentes, que Madureira identifica como *precedentes vinculantes sem previsão legal* a hipótese de existirem precedentes não arrolados nos incisos do artigo 927 do CPC-2015, mas sem que isso signifique dizer que esses precedentes não encontrem fundamento legal, pois o autor faz referência ao inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 que estabelece a obrigatoriedade formal de decisões consideradas materialmente precedentes. Consoante o defendido por Gabriel Sardenberg Cunha, o inciso VI do parágrafo 1º artigo 489 do CPC-2015, assim como o seu artigo 926, tornam formal aquilo que era material, pois esses dispositivos denotam a aquiescência do ordenamento jurídico brasileiro à conferência de obrigatoriedade

¹²³ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 115.

¹²⁴ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 118-119.

¹²⁵ Abordada no subtópico anterior, para o qual remetemos o leitor.

¹²⁶ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 118.

racional/material aos precedentes judiciais,¹²⁷ pouco importando se esses precedentes estejam ou não mencionados no rol exemplificativo do artigo 927 do CPC-2015.¹²⁸

Uma outra observação que deve ser feita em relação ao artigo 927 do CPC-2015, e que implica na compreensão da forma de se trabalhar com precedentes (objeto do próximo tópico), é a sua alusão a decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade (CPC-2015, art. 927, I) e a acórdãos de julgamentos de incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (CPC-2015, art. 927, III) sem fazer referência às *razões* determinantes constantes da fundamentação desses acórdãos (*ratio decidendi*).

Na verdade, o que gera precedente não é a eficácia *erga omnes* do dispositivo da decisão em controle concentrado de constitucionalidade, mas “*as razões determinantes constantes da fundamentação da decisão em controle abstrato de constitucionalidade*”, assim como as razões determinantes constantes da fundamentação da decisão em controle difuso de constitucionalidade.¹²⁹ O mesmo raciocínio se aplica em relação ao disposto no inciso III do artigo 927 do CPC-2015, que prevê a vinculatividade dos acórdãos de julgamentos de incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, visto que apenas as *razões necessárias e suficientes* para definição da questão é que formam precedente e devem ser seguidas.¹³⁰

De igual modo, também no caso das decisões uniformizadoras proferidas pelas turmas/câmaras/sessões especializadas das cortes de vértice e tribunais de segunda instância que não estejam previstas no rol do artigo 927 do CPC-2015,¹³¹ o que vincula são os fundamentos determinantes constantes da fundamentação dessas decisões uniformizadoras.¹³²

¹²⁷ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 109.

¹²⁸ Para Cunha, tanto o artigo 927 como o parágrafo 1º do artigo 489 “engendram *precedentes normativos formalmente vinculantes*”, pois “*ser formal* significa obter sua eficácia vinculante a partir de previsão legal expressa”, pouco importando “se em um caso há o discríme específico das hipóteses que vinculam em específico e no outro há apenas a regra geral de vinculação. O que importa é que em ambos os casos a eficácia vinculante do precedente encontra respaldo específico na lei e, portanto, *de iure*.” (CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 108, nota de rodapé nº 349, grifos do autor)

¹²⁹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 102.

¹³⁰ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 102-103.

¹³¹ Que, nos termos da doutrina de Claudio Madureira, se qualificam como *precedentes vinculantes sem previsão legal*. (MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça: contributo para a realização da justiça nos casos concretos* [livro eletrônico], 2022, p. 115-119)

¹³² Conforme magistério de Lucas Buriel de Macêdo, “o acórdão, no sentido de decisão, não é o que obriga, mas sim o *precedente*. O acórdão refere-se somente às partes do caso julgado; o precedente é que trata de uma questão jurídica que pode ser versada noutros processos.” (MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e*

Esse entendimento resulta da compreensão de que a vinculatividade dos precedentes decorre do fato de haver uma *unidade fático-jurídica* do caso precedente com um caso atual, determinando a aplicação das mesmas razões de decidir (*fundamentos determinantes*). É justamente isso que garante racionalidade jurídica, pois possibilita a universalização das mesmas razões de decidir para o julgamento de casos análogos.¹³³

Não por outro motivo, os incisos V e VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 estabelecem ser desprovida de regular fundamentação qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que aplicar precedente ou enunciado de súmula sem identificar seus *fundamentos determinantes* e demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta *àqueles fundamentos* ou, ainda, que deixar de aplicá-los sem a *demonstração* de distinção com o caso sob julgamento ou a superação do precedente. Esses dispositivos estabelecem o regramento material do modelo de precedentes no CPC-2015, que exige a consideração dos fatos da causa para formação e aplicação de precedentes (*natureza contextual*).

A aplicação de precedentes, portanto, decorre da análise da unidade fático-jurídica da decisão anterior em relação ao caso atual, revelando, assim, o conteúdo do que deve ser considerado normativo, ou seja, o *aspecto material* dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro (*ratio decidendi*) para além do rol formalmente estabelecido nos incisos I a V do artigo 927 do CPC-2015, que é meramente exemplificativo.¹³⁴

Os artigos 926 e 927 e os incisos V e VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015, conforme tratados nesse tópico, formam o que Hermes Zaneti Júnior convencionou chamar *núcleo dogmático* do modelo de precedentes brasileiro.¹³⁵ É a partir deles que se pode

o direito processual civil, 2022, p. 381). No que diz respeito aos demais pronunciamentos referidos nos incisos do artigo 927 do CPC-2015, quais sejam, as súmulas (incisos II e IV) e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais tribunais e juízes estiverem vinculados (inciso V), temos o seguinte. Conforme explicamos no subtópico anterior, a edição de súmula serve para externalizar o conteúdo dos precedentes (*ratio decidendi*), razão pela qual, também com relação a elas, vale a advertência quanto a ser a fundamentação dos acórdãos que vinculam, e não o seu dispositivo ou conclusão. No que diz respeito ao inciso V do artigo 927 do CPC-2015, o próprio dispositivo faz referência à orientação do plenário ou do órgão especial, o que também deve ser entendido como as razões determinantes da fundamentação dos acórdãos que firmam os precedentes.

¹³³ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 311 e 323.

¹³⁴ ZANETI JR., Hermes. Poderes do relator e precedentes no CPC/2015: perfil analítico do art. 932, IV e V. In: NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando. *A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015: estudos em homenagem à Prof. Teresa Arruda Alvim*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 526.

¹³⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 369. Não obstante a existência de um núcleo dogmático, há diversos outros dispositivos no CPC-2015 que tratam da observância dos precedentes judiciais formalmente vinculantes como, por exemplo, o inciso II do *caput* do artigo 311, que permite a concessão da tutela de evidência quando houver tese firmada

identificar os elementos da teoria dos precedentes no modelo brasileiro, tais como os pressupostos para identificação do que constitui ou não precedente (*ratio decidendi* e *obiter dictum*) e as técnicas para sua aplicação ou desconsideração (*distinguish* e *overruling*) quando da análise dos casos concretos atuais.

1.3 AS TÉCNICAS DE APLICAÇÃO DOS PRECEDENTES

O precedente tem como matéria-prima a decisão, e por isso trabalha essencialmente sobre *factos jurídicos relevantes que compõem o caso examinado* e que determinaram a prolação da decisão da maneira como foi prolatada. Assim, os precedentes operam inevitavelmente dentro da *moldura dos casos* dos quais decorrem, sendo, por essa razão, necessariamente contextuais.¹³⁶ Isso significa dizer que os precedentes só podem ser compreendidos à luz da moldura fática dos casos que ensejaram a sua formação. Daí se dizer que eles são contextuais.

A funcionalidade do modelo de precedentes para a consecução da unidade do direito e para a promoção de racionalidade ao sistema de justiça decorre, justamente, da definição (*reconstrução*) de conteúdo normativo dos textos em um determinado contexto fático que suscita dúvidas interpretativas a respeito da aplicação do direito. A solução interpretativa formada será posteriormente utilizada no julgamento de casos que tratam do mesmo contexto fático, dada a pretensão de universalidade das decisões que formam precedentes.

Diante disso, temos que a correta identificação e aplicação dos precedentes exige a análise do contexto fático dos casos em que tomada a decisão que uniformiza a interpretação do direito. Por isso, o modelo de precedentes trabalha com elementos e técnicas que permitem a identificação da interpretação operativa levado a cabo para a solução de uma questão fático-jurídica complexa, de modo que possa vir a ser devidamente identificada e aplicada nos casos futuros semelhantes que versarem sobre a mesma questão interpretativa do direito. Entre eles, destacam-se, como elementos, a *ratio decidendi* (fundamentos determinantes) e o *obiter dictum* (fundamentos de passagem, não relevantes para a decisão), e como técnicas, o *distinguishing* (distinção entre casos em razão de peculiaridades fáticas) e o *overruling* (superação do

em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; os incisos I a IV do *caput* do artigo 332, que autorizam a improcedência liminar do pedido que contraria precedentes; o inciso IV do *caput* do artigo 521, que dispensa caução para execução provisória de sentença fundada em precedente; os incisos IV e V do *caput* do artigo 932, que autoriza o relator a dar ou negar provimento ao recurso conforme a decisão recorrida esteja em conformidade ou não com precedentes; e os incisos I a III do parágrafo 4º do artigo 496, que preveem a dispensa da remessa necessária quando a sentença estiver fundada em precedentes.

¹³⁶ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 91.

entendimento vinculante em razão de alterações de ordem jurídica, política, social, econômica, etc.),¹³⁷ que são essenciais para a formação, identificação, compreensão e aplicação dos precedentes, conforme passamos a analisar.

1.3.1 A identificação da *ratio decidendi* (fundamentos determinantes) e do *obiter dictum* (fundamentos de passagem não adotados pela maioria da corte)

A *ratio decidendi* pode ser definida como a “solução jurídica explicitada argumentativamente pelo intérprete a partir da unidade fático-jurídica do caso-precedente (*material facts somados* a solução jurídica dada para o caso) com o caso-atual.”¹³⁸ Trata-se, em outras palavras, da razão necessária (porque sem ela não é possível chegar à solução) e suficiente para resolver uma questão relevante constante do caso.¹³⁹

Conforme Luiz Guilherme Marinoni, a *ratio decidendi* revela o sentido de um texto legal e serve de regra para a solução de um caso pela corte de precedentes, sendo formada somente pela maioria do colegiado. Em razão disso, continua o autor, as funções de resolver o recurso e de elaborar a *ratio decidendi* não conflitam e não se excluem, visto que em um julgado colegiado haverá necessariamente a solução do caso, mas poderá não haver formação de precedentes em virtude de a *ratio decidendi* não ter contado com o suporte da maioria.¹⁴⁰ No mesmo sentido, Hermes Zaneti Júnior explica que somente serão considerados fundamentos determinantes aptos a formarem a *ratio decidendi* aqueles que forem efetivamente debatidos ou incorporados pelo *voto majoritário* dos juízes em decisão colegiada, de modo que os fundamentos não adotados ou referendados pela maioria dos membros do órgão julgador terão conteúdo de *obiter dictum* ou voto vencido, e não de *ratio decidendi*.¹⁴¹

¹³⁷ Nesse sentido é que Daniel Mitidiero vai defender a existência de um duplo discurso jurídico da decisão judicial: um voltado para o caso concreto, em que se fala em causa de pedir, fatos essenciais e não essenciais, fundamentação, dispositivo, coisa julgada; e outro voltado para a ordem jurídica (unidade do direito), em que se trabalha com os conceitos de *ratio decidendi*, *obiter dictum*, questões relevantes, distinções, superações, transformações, reescritas, sinalização. (MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 206, p. 61-78, 2012).

¹³⁸ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 325-326.

¹³⁹ MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 206, p. 61-78, 2012.

¹⁴⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. *O julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 33-36. Conforme lembra o autor, inicialmente o projeto de Código de Processo Civil continha norma que esclarecia que a *ratio decidendi* depende da adesão da maioria dos membros do colegiado. Todavia, o dispositivo foi retirado do projeto do Código de Processo Civil sem qualquer justificativa.

¹⁴¹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 374. No ponto, o autor cita em nota de rodapé o enunciado nº 319 do Fórum Permanente

O *obiter dictum*, por sua vez, é definido de forma oposta ao conceito de *ratio decidendi* como sendo tudo aquilo que é dito de passagem durante o julgamento do caso que originou o precedente. Apesar de o precedente ter como matéria prima a decisão, nem tudo que está na fundamentação do acórdão é aproveitado para formar o precedente. Por isso, as proposições constantes do acórdão que não são necessárias para a formação do precedente têm natureza de *obiter dictum* (dito de passagem, pelo caminho) e não de *ratio decidendi*.¹⁴² Em resumo, “tudo aquilo que não for essencial a decisão, que não constituir seus fundamentos determinantes, será *obiter dictum*, portanto, sem efeito vinculante.”¹⁴³ Também tem natureza de *obiter dictum* as interpretações que não foram acolhidas pela maioria do órgão colegiado. Isso se verifica, por exemplo, quando a corte decide em favor de uma das partes mediante interpretações jurídicas diversas por parte de seus membros. Nesse caso, apesar de obtida maioria para o proferimento do acórdão que julga o recurso, não houve a formação de consenso interpretativo acerca das razões determinantes para se chegar à solução do caso, não se formando precedente.¹⁴⁴

Portanto, a precisa identificação da *ratio decidendi* é fundamental para o adequado manejo e funcionalidade do modelo de precedentes, pois possibilita conhecer a interpretação argumentativamente formada pela maioria dos membros da corte de precedentes para orientar os demais julgadores, a sociedade e a administração pública sobre como deve se dar a aplicação do direito em determinado contexto fático. A identificação dos fundamentos determinantes do julgamento do caso precedente também é essencial porque, diferentemente do que se verifica na imposição de uma decisão judicial às partes envolvidas no conflito em que foi proferida (dispositivo da decisão), a aplicação de precedentes vincula os julgadores a partir dos *fundamentos* do julgamento que solucionou o caso paradigma (*ratio decidendi*).¹⁴⁵ Desse modo, a compreensão do conceito de *ratio decidendi* possibilita a verificação sobre se determinada questão jurídica complexa foi resolvida pela corte de precedentes quando do julgamento de um

de Processualistas Civis: “319. (art. 927). Os fundamentos não adotados ou referendados pela maioria dos membros do órgão julgador não possuem efeito de precedente vinculante. (Grupo: Precedentes)”. (XI Fórum Permanente de Processualistas – Brasília, 2022. Enunciados atualizados. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 28/07/2022)

¹⁴² MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 206, p. 61-78, 2012.

¹⁴³ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 374.

¹⁴⁴ Conforme exemplo proposto por Daniel Mitidiero, se um recurso especial repetitivo for conhecido e provido (em termos de dispositivo), mas não contar com fundamentos homogêneos concorrentes suficientes em termos de maioria ou unanimidade do colegiado, não haverá precedente. (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 114)

¹⁴⁵ MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 173.

recurso, caso em que a solução interpretativa formada será vinculante para o julgamento de outros casos apenas se tiver sido adotada pelo voto majoritário dos membros daquela corte.

O modelo dogmático dos precedentes no CPC-2015 prevê expressamente o dever de identificação da *ratio decidendi* para a aplicação de precedentes pelos julgadores. Com efeito, de acordo com o inciso V do parágrafo 1º do artigo 489, a decisão judicial que invocar precedente ou enunciado de súmula deve identificar seus *fundamentos determinantes* e demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos.¹⁴⁶

Após identificada e compreendida a *ratio decidendi* do julgamento de um caso precedente, a obrigatoriedade de sua utilização para julgamento de um caso atual dependerá de estarem presentes as mesmas circunstâncias fáticas. Trata-se da verificação da existência de semelhanças e distinções entre casos para aplicar ou deixar de aplicar precedentes.

1.3.2 A técnica do *distinguishing* (distinção entre casos)

Expusemos que um dos objetivos do modelo de precedentes é garantir que a aplicação do direito ocorra de forma uniforme, a partir do dever de aplicação da mesma solução jurídica no julgamento de casos substancialmente iguais. Todavia, como nenhum caso é intrinsecamente similar a outro, é necessário submeter o precedente oriundo do julgamento do primeiro caso ao crivo interpretativo do órgão judicial incumbido de julgar o segundo caso.¹⁴⁷ Em razão disso, Daniel Mitidiero defende que aplicar um precedente envolve *comparação* entre casos distintos, motivo pelo qual “normalmente se alude à *analogia* como elemento essencial do raciocínio jurídico de um sistema de precedentes.”¹⁴⁸

A técnica do *distinguishing* decorre justamente do raciocínio por comparações ou por analogias, próprias da forma de se trabalhar com precedentes. Nesse sentido, costuma-se dizer que, quando se atribui a dois fatos a mesma consequência jurídica, é porque se raciocinou por analogia, e quando a ambos os fatos se atribuem consequências jurídicas distintas, o raciocínio

¹⁴⁶ Consoante mencionamos anteriormente, esse dispositivo positiva critério de racionalidade para orientação da atividade jurisdicional, reafirmando o critério material de aplicação dos precedentes a partir de sua *ratio decidendi* (CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 108).

¹⁴⁷ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 113.

¹⁴⁸ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 115, grifos do autor. Conforme o magistério de Maria Helena Diniz, a analogia “consiste em aplicar, a um caso não contemplado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado” (DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 461).

foi realizado por contra analogia ou *distinguishing*.¹⁴⁹ Portanto, aplicar um precedente envolve comparação entre casos por meio da individualização dos seus pressupostos fático-jurídicos essenciais e da busca por semelhanças ou distinções relevantes. Se há semelhanças relevantes entre os casos, aplica-se o precedente. Por outro lado, quando existe diferenças entre casos, o precedente não será aplicado, pois a situação fática que demandou a elaboração da regra universalizável do precedente não é observada no caso atual.¹⁵⁰

O precedente, contudo, não perde a sua obrigatoriedade em razão de não ter sido aplicado a determinado caso concreto. Nessa hipótese, não há exceção ao valor vinculante do precedente, mas tão somente a inviabilidade da sua incidência ao ambiente fático que emoldura o caso julgado.¹⁵¹ Com efeito, como se verá adiante, a obrigatoriedade do precedente só é eliminada do sistema com a sua superação (*overruling*), pois a realização de uma distinção significa apenas que o precedente não incide naquele caso concreto, seja porque existe um fato substancialmente diferente, a requerer tratamento diverso, ou porque os fatos da causa não constituem o suporte fático necessário.¹⁵² Por essa razão, todo e qualquer juiz pode distinguir um precedente,¹⁵³ diferentemente da superação, que só pode ser operada pela corte que fixou o precedente ou por corte de hierarquia superior na organização institucional do poder judiciário.

Da configuração do *distinguishing* pode resultar a criação de uma exceção à regra estabelecida no precedente, reduzindo o seu campo de incidência, ou a limitação da aplicação dessa regra em razão da existência de especificidades (que podem ser até mesmo contextuais) que desautorizam o mesmo tratamento jurisdicional do caso precedente ao caso atual.¹⁵⁴

¹⁴⁹ NUNES, Dierle; HORTA, André Frederico. Aplicação de precedentes e *distinguishing* no CPC/2015: uma breve introdução. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buriel de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*. v. 3. Salvador: *Juspodivm*, 2015, p. 311.

¹⁵⁰ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 115-117.

¹⁵¹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 115-117.

¹⁵² MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 301-302.

¹⁵³ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 115-117.

¹⁵⁴ NUNES, Dierle; HORTA, André Frederico. Aplicação de precedentes e *distinguishing* no CPC/2015: uma breve introdução. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buriel de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*, 2015, p. 314. Para Marinoni, a técnica da distinção permite *estender* ou *limitar* o precedente a partir da identificação precisa de sua *ratio decidendi* e das circunstâncias de fato do caso sob julgamento e do caso precedente; sendo que na extensão ocorre a priorização das suas próprias razões, permitindo-se a regulação de novos casos não claramente inseridos no contexto fático do precedente; enquanto que na limitação do precedente (não aplicação ao caso sob julgamento) há a afirmação de que o contexto fático do novo caso é distinto e, assim, deve abrir oportunidade para nova regulação (MARINONI, Luiz Guilherme. *O julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*, 2017, p. 20-25).

Compreendida, nestes termos, a técnica do *distinguishhg* (distinção entre casos) e quando e como ela deve ser utilizada, passemos a analisar, no subtópico seguinte, a técnica do *overruling* (superação do caso precedente).

1.3.3 A técnica do *overruling* (superação do precedente)

A técnica da superação (*overruling*) indica que os precedentes não são imutáveis, podendo ser modificados, alterados, superados pelo tribunal que os estabeleceu ou por tribunal de hierarquia institucional superior.¹⁵⁵ Um precedente pode ser superado quando evidentemente equivocado ou quando se tornou incoerente com a ordem jurídica ou social. A necessidade de estabilidade do direito milita em favor da manutenção dos precedentes. Por isso, é necessário que o equívoco ou desgaste do precedente sejam piores para a ordem jurídica do que a sua manutenção, ou seja, que os motivos para a superação do precedente vençam as razões de segurança jurídica, igualdade e liberdade que militam em favor dos precedentes.¹⁵⁶

A superação pode se dar mediante transformação (*transformation*) ou reescrita (*overriding*), devendo, nessas hipóteses, ser sinalizada (*signaling*) ou restringida a eficácia da alteração para o futuro (*prospective overruling*) para proteção da confiança depositada no precedente e da igualdade de todos perante a ordem jurídica.¹⁵⁷

Por meio da *transformation*, a corte nega o conteúdo do precedente, mas não deixa isso formalmente expresso.¹⁵⁸ Diferentemente do que ocorre no *overruling*, na *transformation* a corte reconfigura ou altera parcialmente o precedente mediante a sua transformação, “tomando em consideração aspectos fático-jurídicos não tidos por relevantes na decisão anterior.”¹⁵⁹ Pela reescrita (*overriding*), a corte redefine o âmbito de incidência do precedente

¹⁵⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 377. A alteração da lei em que se fundou o precedente, bem como a edição de lei nova com ele incompatível, também pode acarretar a sua superação, conforme consignado nos enunciados nº 322 e 324 do FPPC: “322. (art. 927, §4º). A modificação de precedente vinculante poderá fundar-se, entre outros motivos, na revogação ou modificação da lei em que ele se baseou, ou em alteração econômica, política, cultural ou social referente à matéria decidida. (Grupo: Precedentes); [...] 324. (art. 927). Lei nova, incompatível com o precedente judicial, é fato que acarreta a não aplicação do precedente por qualquer juiz ou tribunal, ressalvado o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, a realização de interpretação conforme ou a pronúncia de nulidade sem redução de texto. (Grupo: Precedentes)” (XI Fórum Permanente de Processualistas – Brasília, 2022. Enunciados atualizados. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 28/07/2022)

¹⁵⁶ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 119-120.

¹⁵⁷ MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 206, p. 61-78, 2012.

¹⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 243.

¹⁵⁹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 118-119.

com o fim de restringir o alcance de sua aplicação em virtude, por exemplo, da necessidade de compatibilização com um entendimento posteriormente formado.¹⁶⁰

Por sua vez, o julgamento-alerta (*signaling*) e atribuição de efeito *ex tunc* à alteração ou revogação do precedente (*prospective overruling*) visam proteger a continuidade jurídica na mudança de entendimento. Seu objetivo é prevenir alterações abruptas e inesperadas, ou alertar para uma possível mudança no entendimento da corte.¹⁶¹ Por meio do julgamento-alerta, o tribunal veicula a informação de que poderá estar revendo, reavaliando ou reapreciando, em casos futuros, o posicionamento até então reiterado, o que sinaliza para a sociedade que a corte “duvida” da correção do entendimento aplicado até aquele momento e que, portanto, é possível que mude sua conclusão a respeito do tema.¹⁶²

Já pelo *prospective overruling* visa-se garantir que a alteração do precedente não possua eficácia retroativa, sendo eficaz tão somente para o futuro,¹⁶³ protegendo-se os atos praticados na vigência da interpretação revogada ou alterada pelo precedente normativo vinculante.

A propósito desse último instituto (*prospective overruling*), Daniel Mitidiero explica que a autorização para superação do precedente no direito brasileiro com eficácia apenas *pro futuro* decorre do parágrafo 3º do artigo 927 do CPC-2015, que, segundo o autor, densifica o princípio da segurança jurídica e da igualdade, estabelecendo que a superação do precedente deva ocorrer para frente em proteção da confiança legítima.¹⁶⁴

Além desse dispositivo, o CPC-2015 positivou outras regras que visam promover a *confiabilidade* e estabilidade do direito contra “*quebras abruptas e drásticas*”,¹⁶⁵ entre as quais se destacam aquelas encartadas nos parágrafos 2º e 4º do artigo 927 do CPC-2015. O primeiro desses dispositivos (art. 927, p. 2º) prevê a possibilidade de que a decisão pela alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos seja precedida de audiências pública e participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para

¹⁶⁰ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 119 e MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 246.

¹⁶¹ CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança de jurisprudência consolidada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 221, p. 13-48, jul. 2013.

¹⁶² CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança de jurisprudência consolidada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 221, p. 13-48, jul. 2013.

¹⁶³ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 136, grifos do autor.

¹⁶⁴ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 137-138

¹⁶⁵ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*, 2014, p. 23, grifos do autor.

a rediscussão da tese. O outro (art. 927, p. 4º) determina que a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos *observe* a necessidade de ser veiculada fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.¹⁶⁶

1.3.4 O *distinguishing* e o *overruling* como únicas situações em que o precedente pode deixar de ser aplicado

O CPC-2015 positiva a utilização da técnica do *distinguishing* e do *overruling* no inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489. Segundo o dispositivo legal, a decisão que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência¹⁶⁷ ou precedente invocado pela parte deve demonstrar a existência de *distinção* no caso em julgamento ou a *superação* do entendimento. Importante destacar que, conforme defendido por Claudio Madureira, a metodologia de argumentação prevista nos incisos do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 também deve ser observada pelas partes em suas manifestações processuais, sob pena e risco de ser comprometido o caráter cooperativo e dialético do processo, em que as partes efetivamente devem auxiliar na construção da decisão judicial.¹⁶⁸

Assim, a parte que quiser escapar da incidência obrigatória de um precedente, deverá demonstrar que o seu caso se insere em contexto fático distinto daquele do caso precedente e, conseqüentemente, as razões de decidir do caso precedente não se aplicam ao seu caso por não permitirem o uso do raciocínio por comparação/analogia, e ensejando a necessidade de solução jurídica diferente (CPC-2015, art. 489, p. 1º, VI).

Do mesmo modo, a parte que pretender invocar a aplicação de precedente para solução do seu caso, deverá identificar os fundamentos determinantes do caso precedente e demonstrar que se aplicam ao caso sob julgamento em razão da similaridade fático-jurídica da questão posta em juízo (CPC-2015, art. 489, p. 1º, V).

¹⁶⁶ A superação do precedente constitui evento traumático na vida do direito, o que explica a alusão do CPC-2015 (art. 927, p. 4º) quanto à necessidade de consideração dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 119).

¹⁶⁷ Conforme indicamos anteriormente (nota de rodapé nº 99), esse dispositivo legal levou parcela da doutrina a defender que também a jurisprudência persuasiva, *quando expressamente invocada pelas partes no corpo de suas manifestações processuais*, possuiria eficácia vinculante formal (MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 170-171 e CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 171-202). Contudo, o corte metodológico do presente trabalho não comporta aprofundarmos no pensamento dos referidos autores.

¹⁶⁸ MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 185.

De acordo com a doutrina de Claudio Madureira, a imposição legal a que o julgador trabalhe adequadamente com os precedentes (CPC-2015, art. 489, p. 1º, V e VI), vedando-lhe a tão só transcrição de ementas dos julgamentos que suspostamente os encerram, admite que também possam ser desconsideradas as manifestações processuais das partes que, a pretexto de invocar precedente, se limitem a citar ementas de julgamentos.¹⁶⁹

1.3.5 *Distinguishing, overruling* e esforço argumentativo

A utilização de precedentes não deve ter como objetivo a simplificação ou aceleração dos julgamentos e resolução de múltiplas demandas repetitivas. Pensar e trabalhar com a teoria dos precedentes e seus elementos exige esforço argumentativo. Jamais o precedente será anunciado de forma completa e única, pois é a partir das distinções, ampliações e reduções que os precedentes são dinamicamente refinados pelo judiciário (sempre a partir das contribuições de todos os sujeitos processuais) à luz de novas situações e contextos, a fim de se delimitar a abrangência da norma extraída do precedente,¹⁷⁰ e também possibilitar a superação de entendimentos que se tornaram incoerentes social e sistemicamente.

Nestes termos, compreende-se que os precedentes não exigem identidade de casos para sua aplicação, o que enseja a conclusão no sentido que a argumentação por meio de precedentes, notadamente para invocar a existência de *distinguishing* ou *overruling*, pressuponha maior esforço argumentativo para demonstrar que a solução jurídica do caso precedente não deve ser aplicada ao caso atual por distinção fática *relevante* ou pela superação do entendimento fixado.

1.3.6 Modelo de precedentes e interpretação/aplicação do direito

Por fim, importante ressaltarmos que, de acordo com a doutrina de Daniel Mitidiero, os incisos V e VI do parágrafo 1º do artigo 489 e os artigos 926 e 927 do CPC-2015 são *transetoriais* (servem a todo o ordenamento jurídico brasileiro), devendo guiar a interpretação e aplicação do direito no Brasil como um todo.¹⁷¹

¹⁶⁹ MADUREIRA, Claudio. MADUREIRA. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 187-188. Talvez seja possível dizer que a aplicação do precedente é a regra (ordinário) no modelo de precedentes, enquanto que a distinção e a superação são exceções (extraordinário) à forma de se trabalhar com precedentes e que, por esse motivo, precisam ser efetivamente demonstradas.

¹⁷⁰ NUNES, Dierle; HORTA, André Frederico. Aplicação de precedentes e *distinguishing* no CPC/2015: uma breve introdução. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buril de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*, 2015, p. 309.

¹⁷¹ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 97.

Diante disso, e para o cumprimento dos objetivos buscados na presente pesquisa, consideramos ser necessário analisarmos a aplicabilidade da afirmação feita por Mitidiero em relação, especificamente, aos processos administrativos, visando compreender em que medida o modelo de precedentes, especialmente os elementos tratados neste tópico (CPC-2015, art. 489, p. 1º, V e VI), também podem ser operativos para orientar as *decisões jurídicas firmadas na esfera administrativa*,¹⁷² objeto de que nos ocupamos na sequência.

¹⁷² Vale mencionar que essa operatividade também é depreendida da previsão do artigo 15 do CPC-2015, no sentido de que as disposições do Código de Processo Civil se aplicam supletiva e subsidiariamente aos processos administrativos. O dispositivo em questão será detidamente analisado no próximo capítulo.

2 PROCESSO E DECISÃO ADMINISTRATIVA

O processo administrativo é o instrumento de atuação da administração pública por excelência e, conseqüentemente, veículo de formação das decisões jurídicas firmadas na esfera administrativa. É por meio dele que a administração pública *reconstrói* o conteúdo dos textos normativos que necessariamente incidem sobre sua atuação, dada a sua vinculação ao ordenamento jurídico.¹⁷³ Trata-se, como teremos a oportunidade de demonstrar na sequência, de procedimento (sequência de atos, *iter* de formação de um provimento) que contempla a participação do autor do ato final e dos destinatários de seus efeitos em estrutura dialética, marcada pela incidência do princípio do contraditório.¹⁷⁴ Nisso reside, como também teremos a oportunidade de evidenciar, a sua imprescindibilidade e abrangência para o exercício de todas as atividades da administração pública, e não apenas as litigiosas, visto que o processo administrativo é o meio de exercício democrático da função administrativa.

2.1 A PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA

Há muito se reconhece que o processo não é fenômeno exclusivo da função jurisdicional, estando presente também no exercício da função administrativa.¹⁷⁵ A Constituição de 1988 deixa esse entendimento expresso quando prevê, de forma ampla (sem distinguir as funções judicial e administrativa), que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV).¹⁷⁶

¹⁷³ MADUREIRA, Claudio. Legalidade é juridicidade: notas sobre a (i)legitimidade da aplicação de leis inconstitucionais pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 19, n. 75, p. 217-240, jan./mar. 2019

¹⁷⁴ FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Traduzida por Elaine Nassif. 8. ed. Bookseller: Campinas, 2006, p. 120.

¹⁷⁵ A doutrina administrativista brasileira costuma atribuir a Adolf Merkl, autor austríaco integrante da escola de Viena, a qualificação de pioneiro na defesa da ruptura do monopólio jurisdicional do processo. Segundo Odete Medauar, na obra *Teoria Geral do Direito Administrativo*, publicada originalmente em 1927, Merkl defendeu não ser sustentável a redução do processo à função jurisdicional, na medida em que, por sua própria natureza, o processo pode ocorrer em todas as funções estatais (MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 22). Celso Antônio Bandeira de Mello também confere a Merkl o pioneirismo em demonstrar que processo não é fenômeno específico da função jurisdicional, pois todas as funções estatais, e em particular todos os atos administrativos, constituem metas que só podem ser alcançadas por determinados caminhos que são estabelecidos por normais processuais (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 448). Tanto Odete Medauar como Celso Antônio Bandeira de Mello citam trechos da seguinte edição: MERKL, Adolf. *Teoria general del derecho administrativo*. México: Ed. Nacional, 1975, p. 278-280.

¹⁷⁶ Nesse mesmo sentido, Odete Medauar defende que “a Constituição de 1988 adotou a expressão *processo administrativo* ou utilizou o termo processo, o que significa não só escolha terminológica, mas sobretudo reconhecimento do processo nas atividades da Administração Pública.” (MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 45)

A menção a litigantes na parte inicial do inciso LV do artigo 5º da Constituição poderia levar a crer que o processo administrativo estaria presente apenas nas situações litigiosas, caracterizada pela contraposição de interesses entre poder público e particulares ou servidores. Esse, inclusive, parece ser o entendimento de Romeu Felipe Bacellar Filho quando defende, em doutrina, que o inciso LV do artigo 5º da Constituição comporta o reconhecimento expresso da exigência de regime jurídico processual nas hipóteses em que houver litigantes e acusados sob a égide do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.¹⁷⁷

Contudo, o inciso LV deve ser lido em conjunto com o inciso LIV do mesmo artigo 5º da Constituição. Esse inciso não menciona litigantes quando dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Enquanto o inciso LIV assegura o devido processo legal, o inciso LV prevê as garantias do contraditório e da ampla defesa. Ocorre que contraditório e ampla defesa integram o devido processo legal, razão pela qual o constituinte, quando expressou no texto do inciso LIV que “ninguém será privado da liberdade [litigantes, acusados] ou de seus bens [qualquer pessoa] sem o devido processo legal,” acabou prevendo essa garantia a toda e qualquer pessoa, independentemente de ser litigante ou acusado.

Além disso, a configuração da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático não permite cogitarmos de qualquer atuação administrativa (exteriorização de competência¹⁷⁸ ou função¹⁷⁹ administrativa) sem a possibilidade de participação ou contestação democráticas e, portanto, exercício do contraditório. Segundo pensamos, a imanente possibilidade de participação nas tomadas de decisões estatais reflete a conformação constitucional do processo democrático de nosso país,¹⁸⁰ de modo que a edição dos atos e

¹⁷⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. (Tratado de direito administrativo, v. 5, coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 370. Importante esclarecer que na sequência de sua obra (p. 380), Bacellar Filho ressalva que a leitura do inciso LV do artigo 5º da Constituição, contudo, não conduz ao entendimento que o procedimento seria elevado à garantia constitucional somente quando inserido em um processo, pois o inciso LIV do artigo 5º da Constituição garante o devido processo legal, vinculando o exercício do poder ao modelo procedimental estabelecido na Constituição e na lei.

¹⁷⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*, 2014, p. 368.

¹⁷⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 437.

¹⁸⁰ Pois “é justamente no contraditório, ampliado pela Carta do Estado Democrático brasileiro, que se irá apoiar a noção de processo democrático, o processo como procedimento em contraditório.” (ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao código de processo civil*, 2021, p. 303). No mesmo sentido, associando democracia participativa e o processo, conferir: MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 46.

decisões administrativas estão sempre sujeitos à participação, controle e contestação democrática de forma contraditória, dialética.

Em rigor, e conforme tivemos oportunidade de demonstrar em outra oportunidade,¹⁸¹ esse pensamento é defendido no plano da ciência pela doutrina da processualidade no direito administrativo, desenvolvida, principalmente, por Odete Medauar.¹⁸² Essa concepção teórica se vale do magistério de Elio Fazzalari para incutir a compreensão que o processo administrativo é o modo natural de atuação da administração pública.¹⁸³ É que esse jurista italiano qualifica o processo como um procedimento (sequência de atos previstos e valorados pelas normas) do qual participam, ou são habilitados a participar, aqueles em cuja esfera jurídica o ato final é destinado a desenvolver seus efeitos e cuja a participação o autor do ato não pode ignorar.¹⁸⁴

Em sintonia com o pensamento de Elio Fazzalari, a doutrina da processualidade administrativa diferencia o processo administrativo (compreendido como procedimento em contraditório) do procedimento que o estrutura (compreendido como simples encadeamento de atos) para defender que, diversamente do que acontece quando essas atividades preparatórias são tomadas como simples elos de um procedimento, *no processo administrativo* os sujeitos processuais (administração, administrados, particulares, etc.) têm a oportunidade de participar e influenciar a produção dos atos finais praticados pela administração pública.¹⁸⁵ Dessa forma, a produção dos atos administrativos deixa de ter caráter introspectivo, como na atividade estatal dissociada da incidência do contraditório, o que confere melhores resultados ao exercício da função administrativa em razão da abertura democrática e pluralista dos atos decisórios praticados nesse contexto a vários pontos de vista, argumentos e interpretações dos fatos.¹⁸⁶

¹⁸¹ MADUREIRA, Claudio; ARAUJO, Carlos André Luís. Licitações, contratos e modelo brasileiro de processo: notas sobre a viabilidade da utilização de ferramentas processuais para conferir maior eficiência às aquisições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 11, n. 3., p. 96-116, 2021.

¹⁸² MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 43-46 e 88-89.

¹⁸³ Afinal, processo é instrumento para o legítimo exercício do poder e, por isso, está presente em todas as atividades estatais (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 302). Apesar da mudança dos autores desta obra, observamos que foi mantido o mesmo entendimento referenciado. Conferir, a propósito: DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Teoria geral do processo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 342.

¹⁸⁴ FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*, 2006, p. 118-119.

¹⁸⁵ MADUREIRA, Claudio; ARAUJO, Carlos André Luís. Licitações, contratos e modelo brasileiro de processo: notas sobre a viabilidade da utilização de ferramentas processuais para conferir maior eficiência às aquisições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 11, n. 3., p. 96-116, 2021.

¹⁸⁶ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 88-89 e MADUREIRA, Claudio; ARAUJO, Carlos André Luís. Licitações, contratos e modelo brasileiro de processo: notas sobre a viabilidade da utilização de ferramentas processuais para conferir maior eficiência às aquisições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 11, n. 3., p. 96-116, 2021.

Por isso, o exercício da função administrativa pressupõe processo administrativo (compreendido como procedimento em contraditório), que possibilite ao administrado a participação na prática dos atos e decisões da administração. O contraditório, nesse contexto, deve ser entendido como o *direito de influenciar* as tomadas de decisão estatal, ainda que não haja interesses contrapostos (portanto, litigantes). Conforme Antonio do Passo Cabral,¹⁸⁷ o contraditório deve ser entendido em acepção ampla, não apenas como contraposição de interesses distintos entre partes contrapostas, mas como direito de influenciar o exercício do poder estatal, em um contexto em que o contraditório expressa a democracia deliberativa no processo, ou seja, a possibilidade de a sociedade influenciar os atos decisórios estatais a partir da discussão argumentativa realizada em procedimento dialógico.¹⁸⁸

Dessa forma, a admissão da participação efetiva e concreta dos cidadãos no governo da coisa pública torna o processo (judicial ou administrativo) um instrumento da democracia.¹⁸⁹ A referência à estrutura dialética para explicar o fenômeno processual torna possível superar as tentativas de definir o processo em razão da existência de um conflito de interesses ou pela participação, na formação do ato, de um sujeito portador de interesse distinto daquele interesse do autor do ato.¹⁹⁰ Consoante Fazzalari,

Tal estrutura [dialética] consiste na participação dos destinatários dos efeitos do ato final em sua fase preparatória; na simétrica paridade das suas posições; na mútua implicação das suas atividades (destinadas, respectivamente, a promover e impedir a emanção do provimento); na relevância das mesmas para o autor do provimento; de modo que cada contraditor possa exercer um conjunto – conspícuo ou modesto, não importa – de escolhas, de reações, de controles, e deva sofrer os controles e reações dos outros, e que o autor do ato deva prestar contas dos resultados.¹⁹¹

Por isso, não é a intensidade da participação ou a sua efetiva ocorrência que define a existência de processo administrativo, tampouco a existência de contraposição de interesses entre a administração pública e o interessado (cidadão, servidor público, contribuinte, licitante, contratado, etc.). É que, conforme Fazzalari,¹⁹² “o contraditório não se articula, em todos os tipos de processo, mediante normas – e faculdades, poderes, deveres, e atos – iguais em

¹⁸⁷ A respeito do contraditório no processo judicial, mas que igualmente vale para o processo administrativo.

¹⁸⁸ CABRAL, Antonio do Passo. El principio del contradictorio como derecho de influencia y deber de debate. *Revista peruana de derecho procesal*. Lima: Communitas, n. 16, p. 261-278, 2010. O texto do autor foi publicado originalmente em italiano (CABRAL, Antonio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. *Rivista di diritto processuale*. Padova: CEDAM, p. 449-464, 2005).

¹⁸⁹ ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente*. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil, 2021, p. 302.

¹⁹⁰ FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*, 2006, p. 120.

¹⁹¹ FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*, 2006, p. 119-120.

¹⁹² Em esforço de definição do conceito de processo para todos ramos processuais (e não apenas para o processo civil).

conteúdo e número,” sendo previsto na lei de formas qualitativa e quantitativamente diversas a depender da natureza do ato.¹⁹³ Portanto, entendemos que há *processo administrativo* ainda que não se vislumbre, de antemão e de forma claramente perceptível da previsão abstrata das regras do procedimento, o exercício do contraditório.

A propósito, Hermes Zaneti Júnior leciona que o contraditório comporta diversas facetas: (i) o contraditório diferido ou postergado, que diz respeito à prática de ato futuro no mesmo procedimento;¹⁹⁴ (ii) o contraditório eventual, quando há possibilidade da prática de ato futuro em processo também futuro;¹⁹⁵ (iii) o contraditório preventivo, que ocorre na hipótese de o autor do provimento precisar advertir os contraditores (partes e interessados) das mudanças abruptas na argumentação desenvolvida no *iter* de formação do ato;¹⁹⁶ e (iv) o contraditório mitigado, quando decorrente de um procedimento anterior amplo com observância do contraditório (processos de execução de títulos executivos judiciais).¹⁹⁷ Assim, sempre existirá a oportunidade de manifestação em contraditório na esfera administrativa, que pode ocorrer em qualquer dessas formas destacadas por Zaneti Júnior, o que faz com que exista *processo em*

¹⁹³ FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*, 2006, p. 124. Segundo o autor, há contraditório entre os componentes de um órgão (público ou privado) que possuem posições contrastantes em vista da emanção de um ato final. Assim, podemos concluir que haverá relação processual inclusive entre órgãos públicos quando, por exemplo, do debate a respeito da interpretação a ser dada a determinado texto normativo.

¹⁹⁴ De que se tem exemplo a oportunização de defesa escrita nos processos administrativos disciplinares em momento posterior à instrução processual e indiciamento do servidor acusado. Nesse sentido é a previsão do *caput* e parágrafo 1º do artigo 161 da Lei nº 8.112/1991 sobre o processo administrativo disciplinar em face dos servidores públicos federais: “Art. 161. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas. § 1º O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição.”

¹⁹⁵ Nessa categoria entendemos se enquadrar, por exemplo, o genérico direito de petição aos órgãos públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (CRFB, art. 5º, XXXIV, “a”) que é instaurado em processo próprio, distinto daquele em que perpetrada a ilegalidade ou o abuso de poder. No mesmo sentido, podemos enquadrar os atos de controle e participação social no processo de licitação pública, conforme estabelecido no *caput* do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos: “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.” Sobre os processos de licitação, de contratação pública e de controle administrativo previstos na Lei nº 14.133/2021, conferir: MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

¹⁹⁶ Que hoje encontra previsão no artigo 10 do CPC-2015, que proíbe o proferimento de decisão com base em fundamento a respeito do qual as partes não tiveram oportunidade de se manifestar; e no parágrafo único do artigo 493 do CPC-2015, que determina ao juiz, quando constatar de ofício fato novo, o dever de ouvir as partes sobre ele antes de decidir.

¹⁹⁷ ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente*. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil, 2021, p. 309. Apesar da análise do autor tomar como objeto o processo civil, ela serve igualmente para explicar a amplitude do contraditório na esfera administrativa e para demonstrar a abrangência do processo administrativo.

todas as atividades decisórias da administração pública,¹⁹⁸ e não apenas naquelas em que haja litigantes e acusados em contraposição de interesses.¹⁹⁹

Portanto, podemos concluir, com base no magistério de Carlos Ari Sundfeld, que não há espaço no direito positivo brasileiro para o agir administrativo sem observância de princípios processuais (casos em que haveria simples procedimentos administrativos, entendidos como instrumentos juridicamente livres para a produção de atos), pois “*a atividade decisória como um todo da Administração Pública é sujeita a condicionamentos de tipo adjetivo, relativos ao modo como ela decide.*”²⁰⁰ Assim, a expressão *processo administrativo* se refere àquilo que em outros países se denomina procedimento administrativo (trâmites e exigências processuais para edição, alteração ou extinção de atos administrativos pela própria administração pública).²⁰¹⁻²⁰²

¹⁹⁸ E por atividade decisória deve ser entendida também a edição de atos administrativos, que sempre comportará uma decisão da administração pública em praticar ou não determinado ato administrativo, em que direção e sob qual fundamento. Ademais, a própria reconstrução do direito positivo pela administração pública no momento de aplicação do direito pressupõe uma *escolha argumentativa*, portanto, uma decisão administrativa a respeito de qual interpretação, dentre as possíveis, deverá prevalecer sobre determinado texto normativo e, por isso mesmo, se sujeita a *processo administrativo* em que possibilitada a manifestação de diferentes pontos de vistas e no seio do qual é demonstrado o caminho seguido pela administração e a fundamentação adotada para se chegar à determinada conclusão interpretativa.

¹⁹⁹ A propósito, compreende-se a amplitude dos interesses defendidos por meio do processo administrativo a partir da leitura do artigo 9º da Lei nº 9.784/1999: “Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.”

²⁰⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 309-310, grifos do autor. Consulte-se também: SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do processo administrativo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 84, p. 64-74, out./dez. 1987.

²⁰¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*, 2017, p. 295-299. Diferentemente do que ocorre em países com jurisdição dupla (Espanha, França e Itália, por exemplo), no Brasil não se justifica a utilização do termo procedimento administrativo para marcar a diferença, existente naqueles países, entre processo administrativo (*contencioso administrativo* da jurisdição administrativa) e procedimento administrativo (desenrolar interno da atividade administrativa com a edição dos atos administrativos), tendo em vista o nosso sistema de unidade de jurisdição (CRFB, art. 5º, XXXV). Também nesse sentido, conferir: MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 33-34.

²⁰² Cumpre destacar que a Constituição utiliza *processo administrativo* para designar a atuação da administração pública. Além do já citado inciso LV do artigo 5º da Constituição, que trata indistintamente de garantias processuais no âmbito judicial e administrativo, depreende-se a opção do texto constitucional pelo *processo administrativo* para se referir à atuação administrativa a partir da leitura do inciso LXXVIII do artigo 5º, que prevê a garantia da razoável duração do processo em âmbito administrativo; do inciso XXI do artigo 24, que trata do processo de licitação pública; do inciso II do artigo 41 e do parágrafo único do artigo 247, que exigem a observância de processo administrativo em que assegurado o contraditório e ampla defesa para se decidir pela perda do cargo de provimento efetivo de servidor público. A Lei nº 9.874/1999 segue a opção constitucional quando dispõe, em seu artigo 1º, que “Esta Lei estabelece normas básicas sobre o *processo administrativo* no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.” (grifamos) Conforme será visto em tópico próprio, a Lei de Processo Administrativo Federal é o principal diploma infraconstitucional sobre processo administrativo em nosso ordenamento jurídico, sendo utilizada no âmbito dos demais entes federados.

Contudo, a constatação de que todas as atividades administrativas decisórias são desenvolvidas por meio de processo administrativo não significa negar utilidade metodológica à análise do *procedimento administrativo*, e tampouco permite dizer que o direito positivo não os diferencia. O procedimento administrativo cumpre a função de estruturar o modo como o processo administrativo se desenvolve para atingir seus fins.²⁰³ É precisa, no ponto, a definição de Ada Pellegrini Grinover no sentido que o “procedimento é tudo quanto o processo necessita para atingir seus objetivos,” pois ele se destina à obtenção da tutela processual adequada.²⁰⁴

Compreendido que o processo administrativo é o modo natural do agir administrativo, dada a sua imprescindibilidade e abrangência para o exercício de todas as atividades decisórias da administração pública, e não apenas as litigiosas, vejamos as finalidades que o processo administrativo possibilita alcançar quando empregado no exercício da função administrativa.

2.2 FINALIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Se o processo administrativo se apresenta, pelas razões dantes expostas, como o modo natural do agir administrativo, porque está presente em todas as atividades decisórias da administração pública, é intuitivo supor que as suas finalidades guardam estrita relação com o exercício da função administrativa. No ponto, observamos, com aporte na doutrina de Odete Medauar, que as finalidades do processo administrativo formam um conjunto entrelaçado, com vínculos recíprocos, sendo apresentadas separadamente umas das outras apenas por questão metodológica.²⁰⁵

A primeira finalidade do processo administrativo é a de propiciar o conhecimento do que ocorre *antes* da prática do ato administrativo, tornando-o produto do exercício da função

²⁰³ Nesse sentido, observa-se que a Lei nº 9.784/1999 trata o procedimento administrativo como sequência de atos destinados ao cumprimento dos fins do processo, ou seja, como aspecto formal de desenvolvimento do processo, consoante se depreende, por exemplo, da leitura (i) de seu artigo 23, que prevê a prática de atos do processo após o horário de funcionamento da repartição com vistas a não prejudicar o curso regular do procedimento; (ii) do artigo 34, que estabelece a obrigatoriedade de divulgação do procedimento adotado para obtenção da participação de administrados sobre matéria discutida no processo; (iii) do artigo 47, que dispõe sobre a necessidade do órgão de instrução elaborar relatório destinado ao órgão decisor indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e apresentando proposta de decisão do processo; e (iv) do parágrafo 1º do artigo 49-A, incluído pela Lei nº 14.210/2021, que prevê a possibilidade da tomada de decisão coordenada com a finalidade de simplificar o processo administrativo, desde que observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente.

²⁰⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018, p. 17-18. Essa definição da autora é feita em sede de teoria geral do processo e, portanto, serve para explicar a natureza jurídica do procedimento tanto na esfera judicial como na esfera administrativa.

²⁰⁵ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 65.

administrativa.²⁰⁶ A ideia de função significa que a atividade administrativa deve atender ao fim previsto na lei,²⁰⁷ de modo que a transformação da previsão abstrata na lei em ato administrativo concreto (*reconstrução* da ordem jurídica²⁰⁸ pela administração pública) depende tanto do cumprimento de determinados caminhos estabelecidos pelas normas que regem a função, como também da sua exteriorização para possibilitar a participação e colaboração em contraditório dos interessados (em sentido amplo), o que é nota característica do processo administrativo.

Por esse enfoque na função administrativa, portanto, “a formação do ato administrativo resulta, não mais da vontade pessoal, subjetiva da autoridade, mas de um contraditório entre a Administração e interessados ou de vários interessados ante a Administração,”²⁰⁹ ensejando a compreensão de que, em um Estado Democrático de Direito, o processo administrativo passe a ser entendido como o conceito central do direito administrativo, ocupando o espaço que foi reservado durante muito tempo ao ato administrativo.²¹⁰ E isso porque, enquanto a análise do ato administrativo é estática, focada apenas na prática do ato final, a análise do processo administrativo é dinâmica por abranger toda a cadeia de atos e fatos que culminam com a edição do ato ou decisão administrativa e, dessa forma, permite uma compreensão melhor e, principalmente, um controle maior da atividade desenvolvida pela administração pública.²¹¹

Assim, o processo administrativo também constitui instrumento de garantia das posições jurídicas dos administrados (servidores e particulares), tutelando os direitos que o ato administrativo poderia afetar e impondo que a atividade administrativa seja exercitada por parâmetros previamente determinados para que seja legítima.²¹² O processo, na medida em que “infunde ao ato racionalidade, imparcialidade, equilíbrio”, previne que “o agente o transforme em expressão de sua personalidade”,²¹³ surgindo, assim, na organização administrativa democrática “como uma forma de superação da atuação estatal autoritária”,²¹⁴ e que por isso

²⁰⁶ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 289.

²⁰⁷ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 63.

²⁰⁸ Conferir: MADUREIRA, Cláudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*, 2012, p. 233-264; e, ainda, MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 35-50.

²⁰⁹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 64.

²¹⁰ MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/1999. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, p. 147-169, jan./mar. 2003.

²¹¹ MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/1999. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, p. 147-169, jan./mar. 2003.

²¹² MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 66.

²¹³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 93-94.

²¹⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.

acaba por cumprir uma finalidade garantista ao impedir que o agente público exceda seu papel de intermediário entre o direito (constituição, lei, etc.) e o ato a ser produzido.²¹⁵

Além de servir de instrumento para restringir o arbítrio do gestor²¹⁶ e consubstanciar garantia jurídica para defesa dos direitos e posições jurídicas dos administrados, o processo administrativo tem a potencialidade de conferir maior eficácia às decisões administrativas, pois a decisão resultante da participação e colaboração dos interessados é mais suscetível de aceitação que outra surgida do nada e imposta unilateralmente, sendo capaz de promover uma aproximação entre a administração e os cidadãos e romper com a ideia de administração pública contraposta à sociedade e de interesse público oposto ao interesse privado.²¹⁷

O processo administrativo também implica organização racional da edição dos atos administrativos, permitindo o conhecimento do modo de exercício da função administrativa e, por conseguinte, facilitando o controle da administração pública.²¹⁸ Por isso, a uniformização de entendimentos jurídicos e a necessária promoção de racionalidade e unidade ao direito quando do exercício da atividade administrativa, por meio da outorga de sentido aos textos e elementos não textuais da ordem jurídica,²¹⁹ são temas intimamente ligados ao processo administrativo, do mesmo modo que os precedentes estão relacionados ao processo jurisdicional, posto dizerem respeito à função interpretativa exercida, respectivamente, pela administração pública (notadamente pela Advocacia Pública) e pelos tribunais.

Para Alexandre Santos de Aragão o processo administrativo possui cinco finalidades primordiais. A primeira delas consiste em garantir que o desenvolvimento do processo siga

²¹⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, 2009, p. 93-94.

²¹⁶ Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que a *processualidade* torna a atividade da administração pública mais disciplinada, “seja porque reduz a margem de liberdade do agente público para decidir exclusivamente conforme seu alvedrio, seja porque impõe ritos e procedimentos sem os quais haveria só poder.” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Ensaio sobre o processo como disciplina do exercício da atividade estatal. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira [coord.]. *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: *Juspodivm*, 2007, p. 272).

²¹⁷ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 69 e 72. É por isso que, na prática, a processualidade administrativa culmina por ampliar as chances de que as decisões administrativas subjacentes à prática dos atos finais da administração pública venham a ser aceitas pelos interessados na sua prolação (MADUREIRA, Claudio; ARAUJO, Carlos André Luís. Licitações, contratos e modelo brasileiro de processo: notas sobre a viabilidade da utilização de ferramentas processuais para conferir maior eficiência às aquisições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 11, n. 3., p. 96-116, 2021). Sobre a utilização desse raciocínio para a aceitabilidade da decisão judicial, conferir: MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017. p. 109-124.

²¹⁸ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2008, p. 73.

²¹⁹ MADUREIRA, Cláudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*, 2012, p. 233-264; e MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 35-50.

parâmetros e trâmites predefinidos que assegurem a defesa ou a exposição do pleito de direitos e interesses individuais, coletivos e difusos dos administrados, propiciando que a administração pública efetivamente os analise. A segunda finalidade elucidada por Aragão é a de conferir maior compatibilidade com a juridicidade, na medida em que os argumentos, informações e provas trazidos pelas partes dão elementos para que a administração possa melhor aferir a legalidade, moralidade, eficiência e economicidade dos seus atos. A terceira finalidade identificada por Aragão consiste no aumento da legitimidade decisória da administração pública, visto que à expansão das funções administrativas deve corresponder a maior busca pela garantia da *processualização*, de modo que as partes que participaram do processo de sua elaboração, mesmo que não concordem com o ato final emitido, terão maiores possibilidades de voluntariamente anuir em cumprir o que tiver sido decidido. Aragão indica como quarta finalidade a de promover a racionalização das atuações administrativas, pois o processo uniformiza e torna previsíveis os comportamentos administrativos, diminuindo as variações subjetivas sobre cada decisão a ser tomada. Por fim, a quinta finalidade apresentada por Aragão consiste em facilitar o controle da administração, visto que a tramitação processual dá maior transparência e exposição aos pressupostos fáticos e jurídicos das medidas adotadas pela administração pública, propiciando um controle mais eficiente sobre elas.²²⁰

Também o legislador dispôs sobre as finalidades do processo administrativo no texto da Lei nº 9.784/1999, que estabelece, entre outras coisas, que ele se destina (i) à garantia dos direitos dos administrados, inclusive com a observância de formalidades essenciais que lhes assegurem a apresentação de defesa, de alegações finais, a produção de provas e a interposição de recursos nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio (art. 1º, *caput*; art. 2º, p. único, VIII e X; e art. 3º); (ii) ao melhor cumprimento dos fins da administração pública, cuja atuação deve ser pautada em critérios objetivos previstos no ordenamento jurídico, de forma a se restringir o arbítrio do gestor (art. 1º, *caput* e art. 2º, p. único, I a III); (iii) à exteriorização dos aspectos do exercício da função administrativa, não apenas pela divulgação dos atos praticados, mas sobretudo pela obrigatoriedade de emitir decisão sobre as solicitações ou reclamações dos interessados, explicitando os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão ou ato administrativo e, assim, tornando-os mais aceitáveis em virtude da aproximação gerada pela consideração, na fundamentação, das razões apresentadas pelos interessados (art. 2º, p. único, V e VII; e art. 3º, III c/c art. 48 e art. 50); e (iv) à racionalização

²²⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. (versão eletrônica). Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 655-656.

da atuação administrativa, por meio da construção de entendimentos jurídicos e do dever de serem seguidos em casos semelhantes analisados pela administração (art. 2º, p. único, XIII c/c art. 50, *caput*, VII). Muito embora esse diploma legislativo se apresente, em rigor, como texto normativo disciplinador do processo administrativo federal, suas disposições tem fundamental importância para o tratamento normativo do processo administrativo e podem ser aplicadas, inclusive para efeito de explicitar suas finalidades, não apenas para a esfera federal, mas também no que diz respeito aos estados, Distrito Federal e municípios.

2.3 A LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEI Nº 9.784/1999) COMO LEI DE ABRANGÊNCIA NACIONAL

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, foi editada para regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.²²¹ De acordo com Romeu Felipe Bacellar Filho, “ela representa o principal caderno normativo a conformar, de uma vez por todas, o processo administrativo como instrumento por excelência de atuação do Poder Público na esfera federal.”²²²

Interessam-nos, especificamente, para o desenvolvimento da investigação a que nos propomos, dois aspectos do seu texto, consistentes na sua natureza geral em relação aos processos administrativos específicos no âmbito da Administração Pública Federal e na sua aplicabilidade aos outros entes federativos em razão de seu conteúdo abrangente, voltado a estabelecer princípios e regras norteadores para a atuação processual da administração pública.

Quanto ao primeiro aspecto, o artigo 69 da Lei nº 9.784/1999 estabelece que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente” os seus preceitos. Dessa forma, a Lei nº 9.784/1999 convive harmoniosamente com leis que trataram processos administrativos específicos, como o processo de licitação, o processo administrativo fiscal, os processos de tombamento e desapropriação, entre outros;²²³ porque se apresenta como lei geral de processo administrativo

²²¹ Dispõe o artigo 1º da Lei nº 9.784/1999 que seu texto “estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.”

²²² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*, 2014, p. 463.

²²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 32.

federal, que estabelece normas gerais para todas as espécies de processo administrativo, incidindo, assim, sobre a totalidade dos processos conduzidos na esfera federal; mas tem a sua aplicação afastada caso exista normativa específica para determinado setor (à guisa de exemplo, a Lei nº 8.112/1991 para o processo administrativo disciplinar dos servidores civis da União, autarquias e fundações federais), hipótese em que será aplicada apenas subsidiariamente.²²⁴

Quanto ao segundo aspecto, necessário esclarecer, inicialmente, que a abrangência nacional da Lei nº 9.784/1999 e a sua aplicabilidade a outras esferas administrativas distintas da União (estados, Distrito Federal e municípios) não decorre de uma suposta competência privativa da União para legislar sobre processo administrativo, como poderia sugerir a leitura do inciso I do artigo 22 da Constituição, que prevê a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial, penal, *processual*, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. De acordo com Bacellar Filho, a interpretação desse dispositivo constitucional deve ser no sentido que “a competência privativa da União ali descrita para legislar sobre ‘direito processual’ refere-se ao processo judicial”, seja porque a complexidade e variedade da atuação administrativa por meio de processos administrativos inviabiliza a conclusão de que caberia apenas à União legislar sobre processo administrativo; seja porque a competência para legislar sobre processo e procedimento administrativo é correlata à atribuição de competência material dada pela Constituição para legislar sobre determinado instituto de direito administrativo.²²⁵

O mesmo raciocínio se aplica ao inciso XI do artigo 24 da Constituição, que prevê competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre *procedimentos* em matéria processual.²²⁶ O que ocorre é que, conforme Cármen Lúcia Antunes Rocha, a competência legislativa para tratar de processo administrativo e procedimentos que lhe são inerentes decorre da autonomia política e capacidade de auto-organização e autogoverno

²²⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*, 2014, p. 464-465.

²²⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*, 2014, p. 466. Em posição contrária, com a qual não concordamos, Bernardo Strobel Guimarães defende a aplicação direta da Lei nº 9.784/1999 a todos os entes da Federação por entender que *processo administrativo* está inserido na competência privativa da União para legislar sobre processo (GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo [Lei 9.784/1999] – para além da Administração Federal. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 235, p. 233-255, jan./mar. 2004).

²²⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*, 2014, p. 466.

conferida pela Constituição da República (art. 18) às unidades federativas, visto que o processo administrativo é o “instrumentalizador das condutas administrativas” e, por isso, “deve estar inserido no espaço de competência própria e autônoma de cada entidade federada.”²²⁷ O mesmo posicionamento é defendido, em doutrina, por Ricardo Marcondes Martins, para quem

Os arts. 22, I e 24, XI não tratam da competência para legislar sobre processo administrativo. A Constituição de 1988 disciplinou a competência para legislar das entidades federativas, principalmente, em quatro dispositivos: nos arts. 22, 24, 25 e 30. Previu-se até o direito espacial, mas em nenhum deles, o Direito Administrativo. Não foi esquecimento do constituinte: *legislar sobre direito administrativo é decorrência lógica da autonomia política do ente federativo*, expressamente prevista no art. 18. Sempre que o constituinte quis excepcionar essa regra o fez expressamente, como, por exemplo, no inciso XXVII do art. 22. Não havendo referência expressa nos incisos I do art. 22 e XI do art. 24 ao Direito Administrativo a regra geral permanece incólume: esses dispositivos só se aplicam à função jurisdicional. *Legislar sobre o processo e procedimento administrativos de cada entidade federativa compete à respectiva entidade.*²²⁸

Portanto, a edição de leis sobre processo administrativo compete a cada unidade federativa, pois insere-se na autonomia político-administrativa conferida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios pelo *caput* do artigo 18 da Constituição da República.²²⁹

Todavia, a edição de leis estaduais, distritais e municipais de processo administrativo encontra limites no regime constitucional. Assim, aquilo que transgrida as garantias processuais fundamentais previstas no texto constitucional²³⁰ é inválido juridicamente, pois “os princípios constitucionais processuais são fundamentos necessários da legislação sobre processo administrativo a serem tomados em consideração e acatados, em sua integralidade material e formal, pelo legislador estadual e municipal.”²³¹

Há, inclusive, quem afirme, a despeito de a Lei nº 9.784/1999 ter sido editada para dispor sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta (art. 1º), que ela se apresenta como lei de abrangência nacional, porque estabelece princípios e regras norteadores da atuação processual da administração. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por exemplo, afirma que a Lei nº 9.784/1999 não estabelece procedimentos

²²⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.

²²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004.

²²⁹ CRFB: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

²³⁰ Via de exemplo, a garantia do devido processo legal (CRFB, art. 5º, LIV), o princípio do contraditório (art. 5º, LV), e o dever de motivação das decisões jurídicas (art. 97, IX) e a sua publicidade (CRFB, art. 37, *caput*).

²³¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.

específicos a serem seguidos pela administração pública, mas o mínimo essencial que todos os processos administrativos devem observar para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da administração pública, pois suas disposições dizem respeito à aplicação de princípios constitucionais processuais que, por essa razão, não podem deixar de serem observados em todas as esferas de governo.²³² Todavia, Di Pietro assume que isso não exclui a competência dos estados e municípios para terem sua legislação própria, caso em que as disposições da Lei nº 9.784/1999 apenas lhe serão aplicadas de forma subsidiária.

Nessa perspectiva, apesar de todas as unidades federativas terem competência para legislar sobre os processos administrativos que se desenvolvem em sua esfera de atuação, na hipótese de não terem exercido essa competência legislativa, ou, mesmo quando exercida, houver omissão de alguma disposição básica prevista na Lei nº 9.784/1999, essa lei federal poderá ser aplicada em razão de seu caráter subsidiário.²³³

Além do fato de ser aplicada subsidiariamente no âmbito dos estados e municípios, a Lei nº 9.784/1999 também acaba por adquirir abrangência nacional em virtude da sua reprodução e assimilação pelas unidades federativas que editaram leis próprias,²³⁴ consoante podemos observar das leis de processo administrativo dos estados do Alagoas (Lei Estadual nº 6.161/2000), Amazonas (Lei Estadual nº 2.794/2003), Goiás (Lei Estadual nº 13.800/2001), Maranhão (Lei Estadual nº 8.959/2009), Mato Grosso (Lei Estadual nº 7.692/2002), Minas Gerais (Lei Estadual nº 14.184/2002), Pará (Lei Estadual nº 8.972/2020), Pernambuco (Lei Estadual nº 11.781/2000), Piauí (Lei Estadual nº 6.782/2016), Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 5.427/2009), Rio Grande do Norte (Lei Complementar Estadual nº 303/2005), Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.612/2021), Rondônia (Lei Estadual nº 3.830/2016), Roraima (Lei

²³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*, 2020, p. 28-30.

²³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*, 2020, p. 32. Cumpre destacar que o Superior Tribunal de Justiça também possui entendimento no sentido de ser aplicável a Lei nº 9.784/1999 aos entes da federação que não possuem legislação própria, tendo, inclusive, sumulado esse entendimento no enunciado de nº 636: “A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, *se inexistente norma local e específica que regule a matéria.*” (grifamos) Consoante o voto do Ministro Arnaldo Esteves Lima em um dos precedentes subjacentes à referida súmula, “ausente lei local específica, a Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos.” (REsp nº 852.493/DF, Relator o Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe de 25/8/2008).

²³⁴ Nesse sentido: MEDAUAR, Odete. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: formação e características centrais. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 17.

Estadual nº 418/2004), Distrito Federal (Lei Distrital nº 2.834/2001, que se limita a estabelecer a aplicação da Lei nº 9.784/199 no âmbito distrital) e da Bahia (Lei Estadual nº 12.209/2011, que também acrescenta disposições do regime disciplinar dos servidores e outros procedimentos específicos).²³⁵ Em âmbito municipal, observa-se a edição de leis de processo administrativo inspiradas no texto da Lei nº 9.784/1999 nos municípios de Cuiabá (Lei Municipal nº 5.806/2014), Goiânia (Lei Municipal nº 9.861/2016) e São Paulo (Lei Municipal nº 17.607/2021 que, de modo singelo, reproduz apenas a parte inicial da Lei nº 9.784/1999).

Por fim, cumpre esclarecer que, para efeito de aplicação da Lei nº 9.784/1999, deve ser adotado o conceito mais amplo de administração pública (todos os órgãos, entidades e instituições que exercem *função administrativa*). Disso resulta que as suas disposições alcançam os processos administrativos que se desenvolvem em qualquer dos poderes do Estado, abrangendo, inclusive, a administração indireta, os tribunais de contas e o Ministério Público.²³⁶

2.4 A APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CPC-2015 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Também se opera, entre nós, aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos, consoante previsão do artigo 15 do CPC-2015, no sentido de que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”

Quanto a isso, deve estar claro que a “ausência de normas” referida pelo dispositivo não significa “ausência de leis ou de códigos”, pois “o legislador referiu, textualmente, à

²³⁵ Cumpre destacar que a Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo também se diferencia da lei federal em alguns aspectos, especialmente no estabelecimento de procedimentos específicos, mas contém a mesma estrutura principiológica da Lei nº 9.784/1999 que foi editada um ano depois da lei paulista.

²³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo, 2020*, p. 35. Embora o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 9.784/1999 não tenha contemplado expressamente os tribunais de contas e o Ministério Público em seu texto, o entendimento que deve prevalecer é o de que essas instituições se sujeitam às disposições da lei federal de processo administrativo. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que o fato de os tribunais de contas se sobreporem às decisões das autoridades públicas de todos os níveis – já que sua função é de controle e tem base constitucional – não retira a natureza administrativa de suas atribuições; e que seria um contrassenso admitir que o Ministério Público (a quem é outorgada a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) pudesse atuar com inobservância de normas consideradas essenciais ao devido processo legal. Por isso, naquilo em que forem omissas as leis específicas que disciplinam a atuação dessas instituições em processos administrativos, aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784/1999, que tem o mérito de especificar o modo como devem ser atendidos os princípios constitucionais incidentes sobre a atividade administrativa (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo, 2020*, p. 37-39).

ausência de normas jurídicas, ou seja, “preceitos específicos”.²³⁷ Assim, o artigo 15 do CPC-2015 possibilita a sua incidência em situações que a Lei nº 9.784/1999 e outros diplomas normativos sobre processo do administrativo não trouxeram disciplina.

De acordo com Hermes Zaneti Júnior, a aplicação subsidiária ocorre quando há a integração da legislação subsidiária na legislação principal para preencher suas lacunas, citando, como exemplo, a aplicação da disciplina dos recursos no CPC-2015 à legislação principal que rege o mandado de segurança.²³⁸ Nesse caso, a lei principal do mandado de segurança é a Lei nº 12.016/2009. Contudo, como essa lei não disciplina os recursos, é necessária a aplicação subsidiária do CPC-2015. A aplicação supletiva ou complementar, segundo Zaneti Júnior, ocorre quando uma lei completa outra e lhe confere um sentido geral.

Dessa forma, o CPC-2015 funda uma série de novos princípios e regras como normas processuais fundamentais, tais como os princípios da boa-fé processual (art. 5º) e da cooperação (art. 6º), a regra da ordem cronológica de julgamento (art. 12), a fundamentação analítica adequada (art. 489, p. 1º) e os precedentes judiciais (arts. 489, p. 1º, V e VI; e arts. 926 e 927), que devem complementar todas as legislações processuais especiais de forma supletiva.²³⁹

Por sua vez, Egon Bockmann Moreira explica que o artigo 15 positiva a incidência do CPC-2015 aos processos administrativos tanto nos casos em que se constatar *omissão legislativa*, como naqueles em que o dispositivo a ser aplicado possa ser *intensificado, valorizado ou aprimorado* no caso concreto por meio da incidência de norma positivada no Código de Processo Civil.²⁴⁰ Nesse sentido é que, por exemplo, o inciso IV do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 pode ser aplicado supletivamente às leis que disciplinam o processo administrativo para determinar que a administração pública enfrente todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada. Assim, não obstante

²³⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.

²³⁸ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 417.

²³⁹ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 417-418.

²⁴⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016. Para o autor, a lei processual geral incidirá em todos os processos regidos por leis processuais administrativas especiais de forma supletiva (aquela que completa, serve de suplemento) ou subsidiária (que ajuda ou que reforça, aumenta). Não obstante, preferimos a utilização do termo subsidiária para designar o preenchimento de lacunas e o termo supletiva para indicar o reforço ou aprimoramento, conforme proposto por Hermes Zaneti Júnior (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 417-418).

a Lei nº 9.784/1999 possua dispositivo que prevê o dever de motivação das decisões administrativas (art. 50),²⁴¹ o CPC-2015 poderá ser aplicado supletivamente para intensificar esse dever de fundamentação jurídica a partir da determinação de enfrentamento de todos os argumentos suscitados pelo interessado no bojo de um processo administrativo.

Importante mencionar, a propósito da nossa proposta de análise do artigo 15 do CPC-2015, que este dispositivo teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal por meio do ajuizamento da ADI nº 5492 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.²⁴² Segundo alega o autor da ação, o artigo 15 do CPC-2015 viola a autonomia federativa dos demais entes políticos, não competindo ao legislador federal ditar fonte normativa para os demais entes federativos (ainda que de aplicação supletiva ou subsidiária), na medida em que o *caput* do artigo 18 e o parágrafo primeiro do artigo 25 da Constituição conferem competência legislativa aos próprios entes políticos para tratarem de seus respectivos processos administrativos, o que corresponde a legislar sobre a sua forma de administrar.

Não vemos, contudo, a inconstitucionalidade alegada, porque o dispositivo foi editado no exercício da competência privativa da União para legislar em âmbito nacional sobre direito processual, o que *não significa legislar sobre processo administrativo*. Segundo pensamos, tanto o inciso I do artigo 22 da Constituição, que prevê competência privativa da União para legislar sobre *direito processual*, como o inciso XI do artigo 24 da Constituição, que dispõe sobre a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre *procedimentos* em matéria processual, se referem ao *processo judicial*.²⁴³⁻²⁴⁴

Além disso, a aplicação do CPC-2015 aos processos administrativos decorre do fato de o CPC-2015 se apresentar como a lei processual mais importante no Estado Democrático Constitucional, na medida em que, considerando o sistema processual como um todo, ele

²⁴¹ Que constitui disciplina da observância do princípio da publicidade (CRFB, art. 37, *caput*) e do contraditório (CRFB, art. 5º, LV) que incidem no exercício da função administrativa por meio dos processos administrativos.

²⁴² Conferir em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4959031>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

²⁴³ No mesmo sentido: MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004. A propósito, conferir o que expomos no subtópico anterior.

²⁴⁴ Em parecer sobre o mérito da ADI nº 5492, a Procuradoria Geral da República opinou pela constitucionalidade do dispositivo, afirmando que a aplicação supletiva e subsidiária das disposições do CPC-2015 ocorre somente na ausência de normas específicas sobre processo eleitoral, trabalhista ou administrativo. Enfim, para o Ministério Público, não há afronta à autonomia dos estados para dispor sobre processo administrativo, pois a norma nacional não afasta a vigência de legislação regional e local, mas apenas prevê a possibilidade do CPC-2015 ser aplicado em caso de inexistência de lei estadual ou municipal sobre o tema. (Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4959031>>. Acesso em: 10 fev. 2022)

compõe o núcleo entorno do qual gravitam os demais ordenamentos processuais.²⁴⁵ Portanto, sendo o diploma processual mais completo e mais abrangente sobre o direito processual, é natural e recomendável que as disposições do CPC-2015 sejam utilizadas para colmatar lacunas, reforçar ou aprimorar as outras legislações processuais.

Não obstante a isso, é preciso ter em mente a advertência feita por Hermes Zaneti Júnior, no sentido de que a aplicação do CPC-2015 aos demais processos depende de um duplo filtro de adaptação. Em suas próprias palavras, “as normas do CPC não podem estar em conflito com os princípios e a lógica próprias do direito processual que será completado”; e, além disso, “há necessidade de conformação constitucional no resultado obtido com a aplicação do CPC.”²⁴⁶ Assim, se não houver conflito com uma disposição da lei processual administrativa, e se o resultado da aplicação do CPC-2015 não for capaz de contrariar princípios e garantias fundamentais processuais expressos no texto constitucional, será possível a aplicação do CPC-2015 nos processos administrativos.

Também para Egon Bockmann Moreira existe a exigência de compatibilidade entre diplomas para aplicação do CPC-2015 aos processos administrativos. De acordo com esse autor, a aplicação supletiva e subsidiária do CPC-2015 tem como pressuposto a *compatibilidade* da disposição a ser aplicada com a racionalidade do processo administrativo, pressupondo-se a harmonização recíproca dos diplomas normativos (e não a exclusão de um deles), sendo a compatibilidade a ideia-chave para a incidência.²⁴⁷

Disso resulta que “o CPC/2015 não pode ser compreendido como lei estranha ou extraordinária ao processo administrativo (inclusive em relação à Lei nº 9.784/1999)”, visto que deve ser aplicado aos processos administrativos “tanto nos casos de omissão da lei específica como naqueles em que proveja solução mais adequada ao caso concreto (desde que compatível com o regime jurídico-administrativo)”, ou seja, o CPC-2015 deve ser aplicado ainda que não haja omissão em sentido estrito (entendida como “a mais absoluta ausência de norma”), pois o que está em jogo é a aplicação do princípio da efetividade.²⁴⁸

²⁴⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 416.

²⁴⁶ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 416-417.

²⁴⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.

²⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.

2.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO E RACIONALIDADE JURÍDICA

Vimos que o processo administrativo é o modo de exercício da função administrativa por excelência, pois confere objetividade, previsibilidade, contenção do arbítrio, respeito aos direitos e garantias dos interessados, participação democrática e melhor conteúdo das decisões. Também assentamos que as disposições da Lei nº 9.784/1999 têm fundamental importância para o tratamento normativo do processo administrativo, podendo ser aplicadas não apenas no âmbito federal, mas também nos processos administrativos conduzidos pelos demais entes federativos. Referimos, ainda, que as disposições do CPC-2015 também podem ser aplicadas nos processos administrativos, quando compatíveis com o regime jurídico-administrativo, e desde que do resultado dessa integração normativa puder resultar o melhor atendimento dos princípios e garantias processuais fundamentais expressos no texto constitucional.

No que tange à aplicação do CPC-2015 aos processos administrativos, interessa-nos, especificamente para os fins buscados neste trabalho, analisar em que medida o modelo de processo estruturado pelo CPC-2015 é operativo para orientar as decisões jurídicas firmadas na esfera administrativa entorno da observância da racionalidade jurídica, entendida como o dever de aplicação dos mesmos fundamentos jurídicos para a decisão de processos similares.

Esse modelo de processo possui como uma de suas diretrizes a exigência de racionalidade para a atividade decisória exercida pelos juízes e tribunais, mediante a concepção de modelo de precedentes vinculantes voltado a tornar mais objetiva a aplicação do direito, limitando a discricionariedade judicial.²⁴⁹ Esse modelo de precedentes encontra fundamento jurídico-normativo no seu artigo 926, que institucionaliza o dever de as cortes de vértice uniformizarem a sua jurisprudência (*rectius*: precedentes)²⁵⁰ e de mantê-la estável, íntegra e coerente, de modo a possibilitar que o entendimento jurídico firmado seja posteriormente seguido pelos demais tribunais e juízes quando forem julgar casos que contenham a mesma discussão fático-jurídica que resultou na formação do precedente (CPC-2015, art. 927).

Além disso, para a correta utilização dos precedentes, o modelo concebido pelo CPC-2015 prevê a exigência de identificação dos *fundamentos determinantes* do acórdão que firmou o precedente e da demonstração de que se ajustam ao caso sob julgamento (art. 489, p. 1º, V),

²⁴⁹ MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 177.

²⁵⁰ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 368-369.

bem como que, para deixar de aplicar precedente, o julgador deve demonstrar que o caso sob julgamento contém distinção fática que não permite a aplicação da mesma solução jurídica do caso precedente ou, ainda, a ocorrência de superação daquele entendimento (art. 489, p. 1º, VI).

Ocorre que, no âmbito dos processos administrativos, em que pese ser depreendida a exigência de uniformização das interpretações jurídicas da administração pública,²⁵¹ não há, no principal diploma normativo que trata de processo administrativo no Brasil (Lei nº 9.784/1999), disciplina detalhada a respeito da metodologia de aplicação de decisões administrativas uniformizadoras de entendimentos jurídicos. A propósito dessa afirmação, observamos que a Lei nº 9.784/1999 prevê o dever de *indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos* quando da prolação de ato ou decisão administrativa que *deixe de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão* ou *discrepe de pareceres*, laudos, propostas e relatórios oficiais (art. 50, VII) sem, contudo, prever a necessidade de demonstração de distinção entre processos ou a superação do entendimento, conforme previsto analiticamente pelo CPC-2015 (art. 489, p. 1º, VI).

Disso resulta que os incisos V e VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 podem ser aplicados aos processos administrativos para institucionalizar o dever de identificação dos fundamentos determinantes das decisões uniformizadoras de entendimentos jurídicos firmadas no âmbito administrativo, e para demonstração que aqueles fundamentos se ajustam ao processo administrativo sob análise, ensejando a adoção da mesma solução jurídica.²⁵² Valendo-se da advertência feita por Zaneti Júnior quanto aos requisitos para aplicação do CPC-2015 a outros ordenamentos processuais (compatibilidade e conformação constitucional),²⁵³ consideramos haver compatibilidade com o regime jurídico-administrativo, e o resultado da integração normativa resulta no melhor atendimento dos direitos fundamentais assegurados no texto constitucional, especialmente os da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade.²⁵⁴

²⁵¹ Conforme se verifica da previsão do inciso XIII do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, no sentido de que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, *vedada aplicação retroativa de nova interpretação*. Vendo, nesse dispositivo, um dos fundamentos para se reconhecer a existência de precedentes administrativos no direito brasileiro, conferir: CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracultura, 2015 e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²⁵² No sentido da aplicação do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 aos processos administrativos, conferir: NOHARA, Irene Patrícia. Motivação do ato administrativo na disciplina de direito público da LINDB. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*: 2019, p. 15.

²⁵³ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 416. No ponto, conferir o que expomos no tópico anterior.

²⁵⁴ A respeito da promoção de segurança jurídica, igualdade e liberdade por meio da utilização de decisões uniformizadoras de entendimentos jurídicos, conferir o que expomos nos subtópicos 1.1.2 e 1.1.3 deste trabalho.

Indagação diversa, porém, consiste em determinar se o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, especialmente o seu núcleo dogmático (arts. 926, 927 e 489, p. 1º, V e VI),²⁵⁵ também é operativo para orientar a prolação de decisões uniformizadoras de entendimentos jurídicos na esfera administrativa. Em outras palavras, necessário analisarmos se os precedentes judiciais condicionam a própria formação das interpretações jurídicas da administração pública. Isso permitirá solucionar o problema de pesquisa proposto, consistente em investigar como evitar que, nos casos concretos, exista conflito interpretativo entre os instrumentos administrativos de uniformização de posicionamentos jurídicos previstos no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 e os precedentes judiciais elencados nos incisos I, II e III do mesmo dispositivo legal, tanto para os fins de dispensa da remessa necessária como para orientação das posturas jurídicas da administração pública.

Antes disso, contudo, necessário analisarmos a relação existente entre o previsto no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que associa as *orientações administrativas* ao modelo de precedentes, no parágrafo único do artigo 24 da LINDB, que *define como orientação geral as interpretações* contidas em atos públicos de caráter geral da administração e, sobretudo, no artigo 30 da LINDB,²⁵⁶ que determina que as autoridades administrativas atuem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das disposições normativas, inclusive por meio de *súmulas administrativas e respostas a consultas*, que “terão caráter vinculante em relação aos órgãos e entidades a que se destinam, até ulterior revisão.”

Conforme abordaremos na sequência do nosso trabalho, esses dispositivos do CPC-2015 e da LINDB devem ser compreendidos no contexto dos fenômenos da *indeterminação do direito* e do dever de criação de *instrumentos de uniformização interpretativa* como critério de *racionalidade*, legitimidade e institucionalidade da atividade decisória pública, a partir do seu efetivo respeito na dimensão horizontal (próprio órgão ou entidade) e vertical (todos os órgãos e entidades sujeitos à hierarquia institucional).²⁵⁷

²⁵⁵ Esse regramento foi detidamente analisado nos tópicos 1.2 e 1.3 desta dissertação, para o qual remetemos o leitor a fim de evitarmos repetições desnecessárias.

²⁵⁶ Esses artigos da LINDB foram incluídos pela Lei nº 13.655/2018, que “reforça vários princípios já amplamente consagrados pela doutrina, pela jurisprudência e pela Lei nº 9.784/99, especialmente os da segurança jurídica e da motivação.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*, 2020, p. 31)

²⁵⁷ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018.

3 AS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES

O CPC-2015 prevê a dispensa da remessa necessária quando a sentença proferida contra o poder público contiver fundamento coincidente com *orientação vinculante firmada no âmbito administrativo* do próprio ente público, consolidada em *manifestação, parecer* ou *súmula administrativa* (art. 496, p. 4º, IV). O parágrafo único do artigo 24 da LINDB auxilia na compreensão do dispositivo da lei processual, pois define como espécie de orientação geral as *interpretações* e especificações *contidas em atos públicos de caráter geral da administração pública*. Por sua vez, o artigo 30 da LINDB confere caráter vinculante às interpretações e especificações contidas nas orientações administrativas, quando prevê que as autoridades públicas devem atuar para *aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas*, por meio da utilização de *súmulas administrativas e respostas a consultas*, que terão *caráter vinculante* em relação aos órgãos e entidades a que se destinam, até ulterior revisão.

Esses dispositivos, quando analisados conjuntamente, conformam o que em doutrina se convencionou chamar de *orientações administrativas vinculantes*.²⁵⁸

O primeiro deles (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV), confere caráter vinculante às chamadas orientações administrativas vinculantes, na medida que impede o envio dos processos aos tribunais de segunda instância para o reexame das condenações do poder público. A rigor, o impedimento da remessa necessária decorre da própria dispensa da interposição de recurso pelo órgão de representação judicial do ente público condenado, demonstrando que os posicionamentos jurídicos firmados na esfera administrativa devem ser observados pelos advogados públicos no exercício de suas funções judicantes.²⁵⁹ Isso garante racionalidade ao exercício da função administrativa, impedindo que o poder público se manifeste de modos distintos, conforme esteja atuando na esfera judicial ou administrativa.

²⁵⁸ Adotamos a denominação *orientações administrativas vinculantes*, conforme cunhada por Claudio Madureira, para nos referirmos, de forma genérica, às orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV). Conferir: MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 498-499.

²⁵⁹ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Remessa necessária. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção repercussões do novo CPC: fazenda pública*. v. 3. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 186-187. Conforme enunciado nº 34 do FPPC, “considera-se abusiva a defesa da Administração Pública, sempre que contrariar entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa, salvo se demonstrar a existência de distinção ou da necessidade de superação do entendimento.” (XI Fórum Permanente de Processualistas – Brasília, 2022. Enunciados atualizados. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 28/07/2022)

O parágrafo único do artigo 24 da LINDB, por sua vez, deixa expresso o entendimento de que as orientações administrativas vinculantes são formadas a partir do exercício de atividade interpretativa dos textos normativos pela administração pública.²⁶⁰ Essa compreensão fica ainda mais clara a partir da leitura do *caput* do mesmo dispositivo, no sentido de que a posterior mudança de orientação geral (leia-se, formação de *nova interpretação*) não pode retroagir e ensejar a declaração de invalidade de situações jurídicas plenamente constituídas.²⁶¹

Já o terceiro dispositivo mencionado (LINDB, art. 30), prevê que a administração pública deve promover “segurança jurídica na aplicação das *normas*” (*rectius*: textos normativos), consolidando suas interpretações jurídicas em súmulas administrativas ou respostas a consultas, que terão caráter vinculante em relação aos órgãos e entidades a que se destinam. Ele encerra, pois, a projeção, no âmbito administrativo, do caráter vinculante conferido às orientações administrativas pelo CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV).

Da conjugação entre eles (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV c/c LINDB, art. 24, p. único e art. 30), resulta a nossa compreensão de que *as orientações administrativas vinculantes correspondem às interpretações e especificações consolidadas pela administração pública em atos públicos de caráter geral*, na medida em que essas interpretações e especificações constituem o entendimento jurídico da administração pública acerca de determinada questão de direito, vinculando a sua atuação aos parâmetros interpretativos estabelecidos.

²⁶⁰ Conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 24 da LINDB, “consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral *ou* em jurisprudência judicial *ou* administrativa majoritária, *e ainda* as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”. Da leitura desse dispositivo, depreende-se ser considerada orientação geral, além das interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral (*orientações administrativas vinculantes*), a *jurisprudência judicial majoritária*, a *jurisprudência administrativa majoritária* e as *práticas administrativas reiteradas* e de amplo conhecimento público. Importante observarmos que o dispositivo da LINDB não estabelece qualquer critério ou regra de prevalência entre os instrumentos que menciona, da mesma forma que não o faz o parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 quando trata dos instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos da administração pública e do poder judiciário que dispensam a remessa necessária. Ademais, cumpre esclarecermos que a *jurisprudência judicial majoritária*, que entendemos corresponder aos precedentes vinculantes firmados pelo *voto majoritário* do órgão colegiado do poder judiciário, foi abordada no primeiro capítulo desta dissertação, para o qual remetemos o leitor. A propósito desse nosso entendimento, veja que o CPC-2015 se refere à *jurisprudência* no *caput* do artigo 926, sem que isso tenha impedido a doutrina processualista de considerar, no dispositivo, a recepção de um modelo de precedentes (ZANETI JR., Hermes *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 368 e 375). Quanto às demais orientações gerais (*jurisprudência administrativa majoritária* e *práticas administrativas reiteradas* e de amplo conhecimento público), referidas no parágrafo único do artigo 24 da LINDB, o corte metodológico da presente pesquisa não comporta a sua análise, posto implicar na discussão a respeito do reconhecimento da existência e caracterização de precedentes administrativos no direito positivo brasileiro.

²⁶¹ LINDB: “Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”

3.1 DELIMITAÇÃO DO CONCEITO

Compreendido, nesses termos, que as *orientações administrativas vinculantes* decorrem da necessidade de consolidação da interpretação dos textos normativos no campo da aplicação do direito pela administração pública, cumpre identificar os instrumentos jurídicos que as veiculam, o órgão que promove a consolidação interpretativa nelas contida e, ainda, as finalidades que tendem a cumprir na ordem jurídica brasileira.

3.1.1 A circunscrição do conceito de orientações administrativas vinculantes às manifestações, pareceres ou súmulas administrativas editadas pela Advocacia Pública

A primeira consideração a ser feita a respeito da delimitação do conceito de orientações administrativas vinculantes, consiste em definir que ela encerra exercício da atividade típica da Advocacia Pública quando *orienta as posturas jurídicas* da administração pública por meio da *edição de manifestações, pareceres ou súmulas administrativas* que consubstanciam o seu posicionamento jurídico acerca de determinada questão de direito complexa, uniformizando a interpretação do direito em âmbito administrativo.

Muito embora o inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 não tenha mencionado expressamente a Advocacia Pública em seu texto, é fato que a unificação da interpretação do direito em âmbito administrativo por meio das orientações administrativas vinculantes decorre, necessariamente, do exercício das atribuições institucionais conferidas, com exclusividade, à Advocacia Pública pelos artigos 131 e 132 da Constituição.²⁶²

O primeiro desses dispositivos, confere à Advocacia-Geral da União a representação jurídica da União (atividade contenciosa) e a consultoria e o assessoramento do Poder Executivo. O outro dispositivo, atribui as mesmas atribuições aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Apesar de não ter sido previsto expressamente no texto constitucional, essas atividades típicas também são atribuídas à Advocacia Pública Municipal.²⁶³

²⁶² MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²⁶³ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 99-100 e MADUREIRA, Claudio. Instituição de Procuradorias Jurídicas no âmbito dos Municípios. *Fórum Municipal & Gestão de Cidades*, v. 5, p. 28-39, 2014. A título de exemplo, a Lei nº 3.024/2009 do Município de Ibirapu, situado no Estado do Espírito Santo, reconhece, de forma expressa, a sujeição da Advocacia Pública Municipal ao texto constitucional, nos termos seguintes: “Art. 8. Para todos os efeitos legais, a carreira de Procurador Municipal, do Quadro de Cargos de Provimento Efetivo da Administração Direta do Município de Ibirapu, é considerado função típica de Estado, sendo lhe aplicado, pelo princípio da simetria, as disposições do artigo 132 da Constituição Federal de 1988.” (MADUREIRA, Claudio; ARAÚJO, Carlos André Luís. A Advocacia Pública como atividade essencial ao combate à COVID-19. In: CAMPOS, Adriana Pereira; MAZZEI, Rodrigo [coord.]. *Questões jurídicas*

No exercício da atividade contenciosa, os advogados públicos atuam como partícipes da atividade cognitiva desenvolvida pela comunidade de intérpretes no campo da aplicação do direito,²⁶⁴ pois sua missão nesse âmbito é procurar convencer o poder judiciário de que as posturas defendidas pela administração pública encontram amparo no ordenamento jurídico-positivo. Na atividade de consultoria jurídica, os advogados públicos orientam os agentes estatais sobre como deve se dar a aplicação do direito, respondendo as consultas que lhe forem formuladas pela administração pública a respeito, por exemplo, da correta incidência de tributos, da concessão de pensões e aposentadorias, entre outras situações concretas. Também nessa atividade consultiva, os advogados públicos são chamados a se manifestar em processos administrativos instaurados para a prática de atos cuja confecção dependa de prévia análise jurídica, como ocorre nos processos de contratação pública (licitações e contratos).²⁶⁵

A partir da conjugação das duas atividades típicas conferidas à Advocacia Pública pelos artigos 131 e 132 da Constituição, Claudio Madureira defende que os advogados públicos realizam, ainda, uma terceira atividade típica, que consiste no “*controle da aplicação do Direito pela Administração Pública.*”²⁶⁶ Conforme Madureira, o artigo 70 da Constituição atribui à Advocacia Pública o controle interno do *conteúdo jurídico* das posturas adotadas pela administração pública, ou seja, o *controle da atividade administrativa no que toca aos aspectos jurídicos.*²⁶⁷ Nas palavras do autor,

a Constituição da República trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do poder público entre os seus arts. 70 e 75. Esses dispositivos constitucionais são dirigidos *prima facie* à União Federal, mas devem ser aplicados, por simetria, também aos estados e municípios, ainda que assim não o disponham textualmente as suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Essa atividade fiscalizatória é desempenhada por dois modos distintos: o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o controle interno, realizado pelos mecanismos de controle instituídos em cada órgão ou poder (art. 70). Em uma e outra modalidade de controle, a fiscalização deve abranger critérios de legalidade (ter o ato assento em lei), legitimidade (se o dinheiro público foi ou não bem aplicado) e economicidade (controle da eficiência na gestão financeira).

decorrentes da COVID-19: processo, tribunais e tratamento de conflito. Curitiba: Juruá, 2020, p. 87-101). Recentemente, por força de alteração promovida pela EC nº 112/2018, a Constituição do Estado do Espírito Santo passou a prever a Advocacia Pública Municipal em seu texto: “Art. 122-A. A Procuradoria Geral é o órgão que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, privativamente, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal.”

²⁶⁴ Sobre isso, conferir: MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*, 2012, p. 117-268.

²⁶⁵ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 100-107. De acordo com Madureira, também é demandado da Advocacia Pública, com frequência, a análise da constitucionalidade de minutas de projetos de lei e de outros atos normativos (decretos, resoluções, portarias, instruções normativas, etc.).

²⁶⁶ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 364-365.

²⁶⁷ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 109-110.

Porém, essa atividade fiscalizatória exercida pelos advogados públicos no âmbito interno da Administração Pública (em controle administrativo, portanto) restringe-se aos aspectos jurídicos. [...] Desse modo, atribui-se à Advocacia Pública tão somente o controle interno do conteúdo jurídico das posturas adotadas pela Administração Pública, isto é, o controle da atividade administrativa no que toca aos aspectos jurídicos.²⁶⁸

Em razão dessa sua construção teórica, Claudio Madureira conclui que, embora todos os agentes públicos devam obediência ao direito, não lhes cumpre indiscriminadamente emitir opinamentos jurídicos, pois a atividade de controle do conteúdo jurídico das posturas administrativas resta conferida exclusivamente à Advocacia Pública.²⁶⁹ Para Madureira, somente a Advocacia Pública detém a incumbência constitucional de firmar posicionamentos jurídicos acerca de como deve ser interpretado e aplicado o direito em âmbito administrativo.²⁷⁰

Nessa perspectiva, *apenas a Advocacia Pública edita orientações administrativas vinculantes*, que constituem, como já expomos, posicionamento jurídico uniformizador a respeito de determinadas questões interpretativas do direito consideradas complexas.

Assim, cumpre à Advocacia Pública definir com exclusividade, a partir de argumentos racionalmente justificáveis, qual sentido normativo deve ser dado aos textos e elementos não textuais da ordem jurídica, orientando os demais órgãos e agentes públicos sobre a aplicação do direito em determinado contexto fático. Essa construção de posicionamentos jurídicos pela Advocacia Pública visa conferir unidade interpretativa do direito em âmbito administrativo.

Essa atividade interpretativa se assemelha, *mutatis mutandi*, ao papel exercido pelas cortes de vértice (CPC-2015, art. 927, I a IV) e pelas cortes de segunda instância (CPC-2015, art. 927, V) na formação dos precedentes, visto que essas cortes tem por incumbência definir qual interpretação deve prevalecer, dentre as interpretações possíveis, acerca da aplicação do direito em determinado caso concreto.²⁷¹

Talvez por esse motivo, no âmbito da União, a Lei Complementar nº 73/1993 (que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) dispõe, textualmente, que compete ao

²⁶⁸ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 109-110.

²⁶⁹ MADURERIA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 110.

²⁷⁰ Importante ressaltarmos que o pensamento de Madureira alberga a compreensão no sentido de que todas as manifestações da Advocacia Pública vinculam a administração pública, pois compete aos advogados públicos o controle da atividade administrativa no que toca aos aspectos jurídicos. Contudo, esclarecemos que, para os objetivos deste trabalho, importa-nos mais de perto apenas os posicionamentos jurídicos uniformizadores firmados pela *instituição* Advocacia Pública em decorrência da necessidade de unificar a *interpretação* dos textos normativos para solução de questões jurídicas complexas surgidas no exercício da função administrativa.

²⁷¹ Conferir, a propósito, o que expomos no capítulo 1 deste trabalho a respeito da funcionalidade de um modelo de precedentes para a racionalidade na interpretação e aplicação do direito.

Advogado-Geral da União as atribuições de *fixar a interpretação* da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser *uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da administração federal* (art. 4º, *caput*, X) e de unificar a jurisprudência administrativa e garantir a correta aplicação das leis, *prevenindo ou dirimindo as controvérsias* entre os órgãos jurídicos da administração federal (art. 4º, *caput*, XI). Esse mesmo diploma legal prevê o uso de *pareceres* e de *súmulas administrativas* como instrumentos voltados a fixar a interpretação do direito, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da administração pública federal (arts. 40 a 43).²⁷²

Também no âmbito da Advocacia Pública dos estados e do Distrito Federal observamos a aplicabilidade do entendimento por nós defendido, no sentido que o CPC-2015 se refere aos posicionamentos jurídicos da Advocacia Pública como causa de dispensa da remessa necessária (art. 496, p. 4º, IV).²⁷³

Exemplificativamente, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar Estadual nº 83/2005 incumbe à Advocacia-Geral do Estado a competência de *fixar a interpretação* da Constituição do Estado, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser *uniformemente* seguida pelos órgãos e pelas entidades da administração pública estadual (art. 1º-A, XXIV), inclusive mediante a utilização de súmulas (art. 3º-A, XXXVII).

Ainda de forma exemplificativa, vemos que a Lei Complementar Estadual nº 88/1996, no âmbito da Advocacia Pública do Estado do Espírito Santo, atribui à Procuradoria Geral do Estado, entre outras, a competência de fixar administrativamente a interpretação da Constituição, das leis, decretos, ajustes, contratos e atos normativos em geral, a ser uniformemente observada pelos órgãos e entidades da administração estadual (art. 3º, X). Porém, diferentemente do que se verifica com a Advocacia-Geral da União e Advocacia-Geral

²⁷² LC nº 73/1993: “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República. Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas. Art. 43. A Súmula da Advocacia-Geral da União tem caráter obrigatório quanto a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 desta lei complementar.”

²⁷³ Conforme atribuição conferida pela Constituição (arts. 131, 132 e 70), adiante regulamentada por leis das unidades federativas (LC nº 73/1993 e leis estaduais, distritais e municipais).

do Estado de Minas Gerais, a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo se vale da edição de enunciados para seus pronunciamentos interpretativos (LC nº 88/1996, art. 3º XII).

Não obstante a isso, entendemos que o fato de a lei complementar capixaba não ter utilizado as palavras *parecer* ou *súmula* para se referir aos instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado Espírito Santo, *não significa dizer que os enunciados de seus pronunciamentos não teriam natureza de orientação administrativa vinculante*.

Segundo pensamos, a menção do inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 a *manifestação*, parecer ou *súmula* administrativa, permite concluir que outros instrumentos de unificação interpretativa pela Advocacia Pública, ainda que não identificados *nominalmente* como *súmula* ou parecer, se caracterizariam como *manifestação* dos órgãos de consultoria jurídica e representação jurídica do poder público a respeito da interpretação do direito para fins de dispensa da remessa necessária e da interposição de recursos. A propósito disso, observamos que a recém editada Lei Complementar Estadual nº 1.011/2022 prevê que a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo fica autorizada a abster-se de recorrer, quando, inexistente outro fundamento relevante, a decisão judicial estiver de acordo com *enunciado administrativo* do Conselho da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE (art. 35, *caput*, I).

O mesmo raciocínio de que o termo *manifestação*, constante da lei processual (art. 496, p. 4º, IV), alberga outras denominações para os pronunciamentos da Advocacia Pública que consolidam interpretações jurídicas, pode ser verificado na Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. De acordo com a Lei Complementar Municipal nº 6/2020, compete ao órgão colegiado da Procuradoria Geral do Município emitir *acórdãos* sobre matéria de alta indagação jurídica (art. 8º, III), sendo que esses acórdãos, quando homologados por ato do Chefe do Poder Executivo, passarão a ter força vinculante na administração pública municipal, nos limites do alcance de seu conteúdo. Dessa forma, também os acórdãos proferidos pelo colegiado da Procuradoria Geral do Município de Vitória devem ser compreendidos no conceito de orientação administrativa vinculante.

A menção, em termos exemplificativos, às leis da Advocacia-Geral da União, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo e da Procuradoria Geral do Município de Vitória/ES, servem para demonstrar que essas leis disciplinam, de forma específica, aquilo que foi previsto de forma genérica no inciso IV do

parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 (em sua leitura conjunta com o parágrafo único do artigo 24 e com o artigo 30 da LINDB, bem como com os artigos 70, 131 e 132 da Constituição), no sentido de que os pareceres, as súmulas administrativas e *outras manifestações* da Advocacia Pública são instrumentos voltados a consolidar, em âmbito administrativo, a interpretação a ser dada aos textos normativos em determinado contexto fático, de modo a garantir segurança jurídica na aplicação do direito.

Por fim, cumpre fazer uma última observação a respeito da nossa proposta teórica de delimitação das orientações administrativas vinculantes como sendo as interpretações jurídicas da Advocacia Pública da União, dos estados e dos municípios, consolidadas em manifestações, pareceres ou súmulas administrativas.

No segundo capítulo desta dissertação, demonstramos que os entes federativos detêm competência para legislar sobre os processos administrativos desenvolvidos nos seus respectivos âmbitos de atuação, observadas, entretanto, as garantias e princípios fundamentais processuais previstos na Constituição da República, e também nas legislações processuais de abrangência nacional, como é o caso da Lei nº 9.784/1999 e do CPC-2015, ambas no que diz respeito à aplicação supletiva e subsidiária às demais leis que tratam processos administrativos. Em decorrência disso, a disciplina específica das orientações administrativas vinculantes também depende das escolhas político-legislativas de cada ente federativo no exercício de sua autonomia político-administrativa para legislar sobre processo administrativo.

Por esse motivo, este trabalho acadêmico ocupa-se apenas em delimitar os traços característicos das orientações administrativas vinculantes, a partir da disciplina genérica dada pelo CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV) e pela LINDB (arts. 24 e 30),²⁷⁴ valendo-se da análise de dispositivos específicos da legislação dos entes federativos apenas de forma exemplificativa.

²⁷⁴ Especialmente os dispositivos incluídos pela Lei nº 13.655/2018 que, conforme o magistério de Adilson Abreu Dallari, “afetam a conduta das autoridades administrativas competentes para proferir decisões” (DALLARI, Adilson Abreu. Dever de decidir. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago [coord.]. *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 118). Conforme as considerações expostas no parecer legislativo final a respeito do projeto de lei que culminou na edição da Lei nº 13.655/2018, “a proposição visa a melhorar a qualidade da atividade decisória exercida nos diversos níveis (federal, estados e municípios), dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos órgãos autônomos de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público) e garantir, com isso, a eficiência e segurança jurídica na criação, interpretação e aplicação das normas de Direito Público.” (BRASIL, Senado Federal. *Parecer nº 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o PLS nº 349/2015, do Senador Antonio Anastasia*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1567532406410&disposition=inline>>. Acesso em 13 fev. 2022)

3.1.2 As orientações administrativas vinculantes como resultado do processo de reconstrução da ordem jurídica pela Advocacia Pública com vistas a promover a uniformização da interpretação e aplicação do direito no âmbito administrativo

Vimos que em razão da constatação do caráter indeterminado do direito do nosso tempo, a interpretação jurídica passou a ser compreendida como uma atividade que efetivamente *reconstrói* o direito positivo, adscrevendo sentido normativo aos textos legislativos.²⁷⁵ Essa *reconstrução* normativa realizada pelos intérpretes decorre da percepção de que texto e norma não se confundem, cabendo ao intérprete extrair sentido normativo dos textos da ordem jurídica.

O direito positivo é construído por textos que exigem interpretação para expressarem normas. A significação (norma) remonta à ideia que o intérprete tem do suporte físico analisado (no caso, do direito positivo – o texto).²⁷⁶ Daí se falar em *dissociação teórica entre texto e norma*, visto que a norma decorre da interpretação do texto.²⁷⁷

A afirmação anterior, expressada originalmente com objetivo de investigar a natureza da interpretação judicial que forma o precedente, também vale para a atividade interpretativa desenvolvida pela administração pública no campo da aplicação do direito, porque ela se refere, na verdade, à atividade interpretativa do direito como um todo, o que inclui os intérpretes da administração pública.

3.1.2.1 A reconstrução do direito no âmbito administrativo

Como cediço, é inerente ao direito certo grau de incerteza quanto ao conteúdo das disposições normativas e da extensão dos direitos, deveres e proibições que delas derivam,²⁷⁸ visto que um determinado texto pode exprimir mais de um significado normativo. Disso resulta que também no exercício da função administrativa exista a necessidade de definir, a partir de atividade interpretativa concretizadora, o conteúdo dos textos normativos que incidem sobre o agir administrativo. De fato, como refere a doutrina, “a distinção entre texto e norma jurídica

²⁷⁵ Na medida em que as disposições normativas não são capazes de disciplinar todos os aspectos de sua incidência, e que a utilização da linguagem escrita acarreta dúvidas sobre o significado dos textos. Conferir, a respeito, o subtópico 1.1.1 do capítulo 1 deste trabalho acadêmico.

²⁷⁶ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 55.

²⁷⁷ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 98.

²⁷⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e de seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 279.

também se estende ao Poder Executivo”, com a diferença de que o sentido atribuído pelo administrador público ao enunciado legal está sujeito à revisão judicial.²⁷⁹

A partir do momento em que se observa que “grande parte das leis não contém a antecipação em abstrato de todos e cada um dos atos da Administração,” se ocupando mais em organizar as instituições e delinear a sua ação futura, passa-se a compreender que a atuação administrativa também pressupõe a concretização das disposições legislativas redigidas em termos abertos, de modo que administrar também significa criar a partir das leis.²⁸⁰

Assim como as *glosses* normativas operadas pelas cortes de precedentes,²⁸¹ o conteúdo normativo acrescido pelos intérpretes da administração pública não representa ofensa ao princípio da legalidade,²⁸² na medida em que o cumprimento desse princípio não deve ser confundido com a mera subsunção de leis a fatos,²⁸³ como se o legislador tivesse a capacidade de prever todos os fatos que ensejassem a atuação administrativa e, ainda, disciplinar detalhadamente como deveria se dar o agir administrativo em cada uma dessas situações. Nesse sentido, Almiro Couto e Silva observa que “a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a de que o direito seria apenas um limite para o administrador”, posto que “no Estado contemporâneo, extremamente complexo, seria impensável que a lei sempre determinasse, até os últimos pormenores, qual deveria ser o comportamento e a atuação dos diferentes agentes administrativos.”²⁸⁴

²⁷⁹ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

²⁸⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para cééticos*, 2017, p. 236. De fato, como bem ressaltado por Hermes Zaneti Júnior, no atual estágio da ciência jurídica e da hermenêutica não é possível afirmar que os textos, não importa de qual espécie, contêm uma clareza que os isente de interpretação, posto que interpretar é aplicar e vice-versa (ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 145).

²⁸¹ Conforme tratamos no subtópico 1.1.1 desta dissertação, para o qual remetemos o leitor.

²⁸² CRFB: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

²⁸³ No ponto, Odete Medauar explica que “a concepção da legalidade como subsunção engessa a Administração Pública, impedindo-a de encontrar novas soluções ante aceleradas mudanças na sociedade.” De acordo com a autora, “a submissão total da Administração à lei, como subsunção, é irrealizável e provavelmente nunca se realizou”, porque o vínculo de legalidade, na maioria das vezes, é constituído a partir do emprego de termos vagos ou abertos na redação dos textos legislativos, que apenas atribuem a competência administrativa e as diretrizes ou objetivos a serem alcançados pela administração pública. (MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, 2017, p. 168)

²⁸⁴ COUTO E SILVA, Almiro. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 179/80, p. 51-67, jan./jun. 1990. O autor refere a duas formas de atribuição de liberdade de ação aos gestores pela lei: (i) o poder discricionário; e (ii) os conceitos jurídicos indeterminados. Em apertada síntese das ideias do autor, temos que nos atos discricionários a regra de competência poderá estatuir a faculdade do administrador escolher, do elenco de atos legalmente possíveis, aquele que julgue mais conveniente e oportuno, bem como de determinar a feição concreta que o ato deverá ter;

É que a edição, pelo legislador, de enunciados normativos abertos, especialmente aqueles que estabelecem princípios, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, levam a margens interpretativas mais oscilantes, remetendo a quem decide a escolha da solução mais adequada para o caso concreto.²⁸⁵ Esse fator demanda uma participação maior do intérprete na identificação do ordenamento jurídico e na configuração de sua extensão e conteúdo.²⁸⁶

Portanto, a definição do sentido normativo dos textos pelos intérpretes da administração pública (*reconstrução* do direito), principalmente quando concretizam princípios fundamentais expressos na Constituição, não representa qualquer ofensa ao princípio da legalidade administrativa. A vinculação da administração pública à legalidade deve ser entendida como vinculação aos valores que informam o ordenamento jurídico como um todo,²⁸⁷ o que na doutrina portuguesa foi denominado de princípio da *juridicidade*.²⁸⁸

Disso resulta ser inegável que há verdadeira atividade interpretativa de *reconstrução* da ordem jurídica, com atribuição de sentido aos textos normativos pela administração pública no momento de aplicação do direito e cumprimento da legalidade administrativa.

Ocorre, contudo, que, da mesma forma que observamos em relação à atividade interpretativa desenvolvida pelos intérpretes do poder judiciário,²⁸⁹ a existência de múltiplos órgãos incumbidos de aplicar o direito resulta na possibilidade de serem firmadas interpretações distintas acerca de determinado texto normativo no momento de sua aplicação em situações fáticas concretas. Isso impõe a necessidade de ser buscada a racionalidade na atividade

enquanto que nos conceitos jurídicos indeterminados, exatamente por sua vagueza e imprecisão, permite-se o preenchimento de sentido pela *escolha de uma dentre as várias interpretações possíveis*. Como vimos demonstrando, as orientações administrativas vinculantes decorrem da interpretação dos textos normativos pela Advocacia Pública, razão pela qual entendemos que elas resultam desse espaço, deixado pela lei e pela constituição, para a reconstrução de sentido normativo dos textos pelos intérpretes da administração pública.

²⁸⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 416-417.

²⁸⁶ ZANETI JR., Hermes. A legalidade na era da proteção das necessidades de tutela: princípio da constitucionalidade e legalidade ampla. In: DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre. *Grandes temas do novo CPC: normas fundamentais*. Salvador: *Juspodivm*, 2016, p. 178-179.

²⁸⁷ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, 2017, p. 174.

²⁸⁸ Conferir: OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. No ponto, concordamos com Claudio Madureira quando defende, em doutrina, que no ordenamento jurídico brasileiro não se mostra possível a dissociação entre princípio da legalidade e princípio da juridicidade, visto que “não há espaço para a separação entre as leis e a constituição como objetos a que se reportam a Administração e seus agentes no campo da aplicação do Direito,” razão pela qual juridicidade é legalidade em sentido amplo. (MADUREIRA, Claudio. Legalidade é juridicidade: notas sobre a (i)legitimidade da aplicação de leis inconstitucionais pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 19, n. 75, p. 217-240, jan./mar. 2019)

²⁸⁹ Conferir tópico 1.1 do capítulo primeiro deste trabalho.

interpretativa dos textos pela administração pública, a partir do dever de observância da mesma interpretação dos textos normativos quando da sua aplicação em contextos fáticos similares.

3.1.2.2 As orientações administrativas vinculantes firmadas pela Advocacia Pública como ferramentas voltadas a uniformizar as interpretações jurídicas no âmbito administrativo

O reconhecimento de que a administração pública também interpreta as disposições normativas exige uma melhor compreensão e maior controle do seu processo de *reconstrução normativa*, com o desenvolvimento de instrumentos que promovam a estabilidade das decisões tomadas sob determinada interpretação jurídica e que autovincule a administração pública.²⁹⁰

Para que a administração pública exerça essa sua atividade interpretativa de forma racional, o que é entendido como o dever de utilização da mesma interpretação do direito na solução de questões fáticas similares postas à sua apreciação, é necessário que seja atribuída a um órgão específico a tarefa de unificar a interpretação do direito no âmbito administrativo, de modo que essa interpretação seja posteriormente observada pelos demais órgãos e agentes públicos. Em outras palavras, torna-se necessário o estabelecimento de um órgão que promova a unificação da interpretação do direito em âmbito administrativo.

Esse papel de uniformizar a interpretação do direito em âmbito administrativo foi incumbido, pela Constituição e pelas leis processuais e administrativas, à Advocacia Pública, sendo as orientações administrativas vinculantes as ferramentas utilizadas para o cumprimento dessa sua atribuição institucional. A natureza jurídica das atividades típicas previstas nos artigos 131 e 132 da Constituição da República, tratadas no tópico anterior, permite concluir que a tarefa de dar unidade à interpretação do direito em âmbito administrativo resta atribuída, exclusivamente, à Advocacia Pública, visto que, conforme Madureira, lhe compete o exercício do *controle interno da juridicidade do agir administrativo*.²⁹¹

Nestes termos, também se apresenta como *traço delimitador do conceito de orientações administrativas vinculantes* a consideração de que elas são as ferramentas de que

²⁹⁰ VIANA, Ana Cristina Aguiar. A administração pública na racionalidade da previsibilidade: ensaio sobre a aplicação do princípio da confiança. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*: 2019, p. 650-651 e 663.

²⁹¹ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 112.

se vale a Advocacia Pública para o cumprimento de sua atribuição institucional de promover a uniformização das interpretações jurídicas no âmbito administrativo.²⁹²

As orientações administrativas vinculantes, portanto, constituem o *resultado do processo interpretativo de reconstrução* do sentido dos textos normativos pela Advocacia Pública com vistas a unificar a interpretação do direito em âmbito administrativo.

Por meio da consolidação das orientações administrativas vinculantes em manifestação, parecer ou súmula administrativa (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV), a Advocacia Pública fixa a interpretação jurídica que deve ser seguida pelos demais órgãos e agentes públicos, veiculando posicionamento jurídico que confere unidade ao direito e garante a uniformidade da sua aplicação no âmbito administrativo.

Dois exemplos concretos de orientações administrativas vinculantes firmadas pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais servem para ilustrar o que estamos defendendo.

No primeiro deles, a Advocacia Pública do Estado de Minas Gerais fixou, por meio da edição da súmula administrativa nº 23/2014, a interpretação de que o “abono de permanência, previsto no art. 36, § 20 da Constituição do Estado de Minas Gerais, deve ser considerado verba remuneratória, constituindo, portanto, fato gerador sujeito à incidência do imposto de renda.” O referido dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais garantiu o direito de o servidor efetivo que permanecer no serviço, após completar as exigências para a aposentadoria voluntária, receber abono remuneratório no valor da sua contribuição previdenciária.

No segundo exemplo, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais consolidou, por meio da súmula administrativa nº 20/2013, o entendimento de que a administração estadual “deve observar o devido processo legal, pautado pelo contraditório e pela ampla defesa, para proceder à revisão de vencimentos, proventos e pensões e, quando for o caso, ao desconto em folha de pagamento de servidor público ou pensionista, para fins de ressarcimento ao erário.”

Com os exemplos citados, é possível observar que a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais *acresceu conteúdo normativo* às disposições constitucionais e legais. No primeiro caso, para definir que incide imposto de renda sobre o abono de permanência do servidor e, no

²⁹² Interessante observar que o parágrafo 2º do artigo 20 do Decreto Federal nº 9.830/2019, que regulamenta o artigo 30 da LINDB, prevê que o parecer do Advogado-Geral da União, quando aprovado pelo Presidente da República, têm prevalência sobre outros mecanismos de uniformização de entendimento, o que demonstra que compete à Advocacia Pública dar a última palavra sobre a interpretação do direito em âmbito administrativo.

segundo caso, para fazer incidir princípios constitucionais processuais ao regramento administrativo sobre a devolução de haveres ao erário público. A consolidação desses entendimentos orienta a administração pública sobre como deve ser aplicada a legislação estadual e, com isso, evita divergências de entendimentos no âmbito administrativo do Estado.

Portanto, a consolidação de *orientações administrativas vinculantes* pela Advocacia Pública constitui importante mecanismo para a definição de sentido dos textos normativos em âmbito administrativo e promoção de racionalidade e previsibilidade à atuação administrativa, de modo semelhante ao que acontece com os precedentes normativos vinculantes no âmbito judicial,²⁹³ pois elas consistem no resultado da atividade de *reconstrução* do direito pela Advocacia Pública com vistas a *uniformizar a interpretação dos textos normativos* que incidem sobre o agir administrativo. A unificação interpretativa do direito em âmbito administrativo por meio dessas ferramentas tem a potencialidade de promover segurança jurídica, igualdade e liberdade aos administrados em suas relações jurídicas com a administração pública.

3.1.3 As orientações administrativas vinculantes como ferramentas voltadas a promover segurança jurídica (conhecimento e estabilidade do direito)

A segurança jurídica, segundo o magistério de Almiro Couto e Silva, deve ser entendida como a garantia de que, não obstante a inevitável mutabilidade do direito, “uma parte do hoje seja igual ao ontem ou uma fração do amanhã seja igual ao hoje, de tal sorte que a cadeia do tempo se constitua sempre com esse *quid* de permanência do velho no novo,”²⁹⁴ posto ser inadmissível que o Estado esteja autorizado a adotar novas providências em contradição com as que foram anteriormente impostas ou adotadas por ele, surpreendendo os que acreditaram nos atos do poder público.²⁹⁵

²⁹³ Não obstante a isso, cumpre esclarecer que não associamos a interpretação do direito pela administração pública à existência de precedentes administrativos no direito brasileiro. Apesar de instigante, a discussão a respeito de o direito positivo brasileiro ter estabelecido ou recepcionado os precedentes administrativos não se insere no corte metodológico da pesquisa, que não comporta o enfrentamento dessa questão. Para os nossos propósitos, basta a compreensão de que a administração pública dispõe de meios para interpretar e uniformizar a aplicação do direito, e que eles se relacionam com o modelo de precedentes consolidado pelo CPC-2015.

²⁹⁴ COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. In: NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coord.). *Tomo Direito Administrativo e Constitucional* (Enciclopédia Jurídica da PUC-SP), 2017.

²⁹⁵ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 237, p. 271-315, jul./set. 2004.

Odete Medauar, por sua vez, advoga que a segurança jurídica pode ser compreendida em duas vertentes: a primeira delas, consiste na garantia de *conhecimento* do que a ordem jurídica prescreve (cognoscibilidade ou previsibilidade); a outra, diz respeito à confiança normativa na aplicação do direito em determinado sentido (*estabilidade* do direito).²⁹⁶

Portanto, a segurança jurídica é necessária para assegurar o pleno conhecimento do que a ordem jurídica prescreve, bem como para garantir que as normas extraídas pelos intérpretes dos textos legislativos sejam efetivamente aplicadas e respeitadas, inclusive pelo Estado, de modo a infundir confiança na regulação normativa das condutas.

Nesse contexto, as orientações administrativas vinculantes também se apresentam como ferramentas voltadas a promover segurança jurídica, pois contribuem para a garantia de conhecimento do sentido dos textos normativos no âmbito administrativo (cognoscibilidade), bem como para sua estabilidade (confiança normativa), conforme demonstramos na sequência.

3.1.3.1 Orientações administrativas vinculantes e conhecimento do direito

No que diz respeito, especificamente, à atuação administrativa, a segurança jurídica implica assegurar que os administrados, contribuintes, licitantes, contratados, entre outros atores que se relacionam com o poder público, possam ter *conhecimento* de como a administração pública compreende e aplica o direito (cognoscibilidade ou previsibilidade).²⁹⁷

As orientações administrativas vinculantes, porque assumem o importante papel de precisar o conteúdo normativo dos textos no ambiente fático de aplicação do direito pela administração pública, são as ferramentas de que se valeu o legislador para promover segurança jurídica no âmbito administrativo.

A edição dessas ferramentas de uniformização de posicionamentos jurídicos protege a confiança dos administrados sobre como a administração pública interpreta e aplica o direito em determinado contexto fático, impedindo a oscilação de interpretações sobre determinada questão ao alvedrio do gestor ou agente público encarregado da prática do ato administrativo.

²⁹⁶ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, 2017, p. 173.

²⁹⁷ Afinal, como vimos anteriormente, o vínculo de legalidade não especifica os pormenores da atuação administrativa, incumbindo ao agente público o papel de concretizar os enunciados legislativos no momento de sua aplicação.

Não por outro motivo, o *núcleo dogmático*²⁹⁸ das orientações administrativas vinculantes (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV; LINDB, art. 24, p. único e art. 30) institucionaliza o *dever* de formação de posicionamentos jurídicos uniformizadores de interpretação jurídica para a promoção da segurança jurídica na aplicação dos textos normativos.

O primeiro desses dispositivos (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV), prevê caráter vinculante às orientações interpretativas que consolidam entendimentos jurídicos em âmbito administrativo (manifestação, parecer ou súmula administrativa), impedindo que a Fazenda Pública litigue ou prossiga litigando contrariamente ao próprio entendimento firmado na esfera administrativa.²⁹⁹ O segundo dispositivo (LINDB, art. 24, p. único), completa o regramento do CPC-2015 para disciplinar que as orientações administrativas vinculantes correspondem às *interpretações* e especificações consolidadas pela administração em atos públicos de caráter geral.³⁰⁰ Por fim, o terceiro dispositivo (LINDB, art. 30), estabelece o dever de formação e utilização das orientações administrativas vinculantes como forma de promover segurança jurídica na aplicação das disposições normativas pelos agentes públicos.

Em suma, as orientações administrativas vinculantes devem ser caracterizadas como os instrumentos voltados à promoção de segurança jurídica porque definem o sentido normativo dos textos normativos em âmbito administrativo, impedindo a dispersão de entendimentos

²⁹⁸ Tomamos, por empréstimo, a expressão cunhada por Hermes Zaneti Júnior para se referir aos dispositivos do CPC-2015 que formam o núcleo dogmático do modelo de precedentes (art. 926, art. 927 e incisos V e VI, p. 1º, do art. 489). Conferir a respeito em: ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 369. Assim como os dispositivos mencionados por Zaneti Júnior não esgotam a disciplina dos precedentes no CPC-2015, entendemos que o inciso IV do parágrafo único do artigo 496 do CPC-2015 e os artigos 24 e 30 da LINDB apenas disciplinam o conceito genérico de orientações administrativas vinculantes que, como vimos, possui disciplina detalhada nas leis que tratam da atuação da Advocacia Pública dos poderes executivos da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios.

²⁹⁹ Marcelo Zenkner, a propósito de analisar esse dispositivo, afirma que “havendo essa coincidência entre o *decisum* [sentença condenatória] e a orientação vinculante da pessoa jurídica de direito público demandada, eventual recurso interposto pela Fazenda Pública pode configurar até mesmo violação dos princípios da lealdade e da boa-fé processual.” (ZENKNER, Marcelo. O (velho) reexame necessário no novo CPC. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção repercussões do novo CPC: fazenda pública*. v. 3. 2. ed. Salvador: *Juspodivm*, 2016, p. 449)

³⁰⁰ O caráter geral das interpretações e especificações, previsto no parágrafo único do artigo 24 da LINDB, deve ser entendido como caráter *universalizante*, que implica a adoção da mesma interpretação jurídica para a solução dos processos administrativos substancialmente similares. De fato, o termo “geral”, empregado no dispositivo analisado, não deve ser confundido com a generalização dos textos abstratos (leis e regulamentos, por exemplo), na medida em que as orientações administrativas vinculantes se prestam, justamente, a consolidar as interpretações e especificações do conteúdo normativo das disposições pelos intérpretes da Advocacia Pública. Nessa atividade interpretativa, os intérpretes partem dos textos normativos para procurar adaptá-los ao ambiente fático que ensejou a discussão sobre a sua aplicação e, temperando-os com os valores juridicizados pelo legislador no corpo de princípios jurídicos, operam um “processo de *reconstrução do direito positivo*, sob a mediação dos fatos e dos direitos fundamentais (usualmente reproduzidos sob a forma de princípios jurídicos), com vistas à efetiva realização dos direitos e da justiça.” (MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 35-36, grifamos)

jurídicos e possibilitando o conhecimento de como a administração pública aplica o direito (segurança jurídica como cognoscibilidade ou previsibilidade).

3.1.3.2 Orientações administrativas vinculantes e estabilidade do direito

Como vimos, o *núcleo dogmático* das orientações administrativas vinculantes (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV; LINDB, art. 24, p. único e art. 30) está relacionado com a promoção de segurança jurídica no sentido de propiciar o conhecimento do direito (cognoscibilidade ou previsibilidade). O artigo 23 e o *caput* do artigo 24 da LINDB, noutro sentido, indicam que as orientações administrativas vinculantes são ferramentas voltadas a promover segurança jurídica no que diz respeito ao aspecto da estabilidade do direito (confiança normativa).

O artigo 23 da LINDB dispõe que a decisão administrativa que estabelecer *interpretação ou orientação nova* sobre norma de *conteúdo indeterminado* (leia-se, *norma que enseja interpretação*),³⁰¹ de modo a impor novo dever ou novo condicionamento de direito, “deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.” Também pressupondo a existência de nova orientação interpretativa do direito, o *caput* do artigo 24 da LINDB determina que a revisão de ato, entendido em sentido amplo (decisão, contrato, ajuste, etc.), deve levar em consideração a interpretação vigente à época da sua prática, sendo vedado que, com base em mudança posterior de entendimento, sejam declaradas inválidas situações plenamente constituídas.³⁰²

Os artigos 23 e 24 da LINDB foram incluídos pela Lei nº 13.655/2018,³⁰³ cuja a iniciativa parlamentar teve o declarado propósito de exigir que as atividades decisórias estatais observem critérios de racionalidade e segurança jurídica na aplicação das disposições normativas.³⁰⁴ Por esse motivo, julgamos ser válido analisarmos as conclusões apresentadas no

³⁰¹ Nesse sentido: ALVIM, Teresa Arruda. A modulação do art. 927, § 3º, do CPC. *Revista Judiciária do Paraná*. Ano XV, n. 19, maio 2020, p. 155-172. Disponível em: <<http://www.revistajudiciaria.com.br/portfolio-posts/revista-judiciaria-do-parana-edicao-19/>>. Acesso em: 25 jul. 2022; e ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

³⁰² No mesmo sentido dessa disposição da LINDB, o inciso XIII do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 já vedava a retroatividade da interpretação nova para o fim de atingir situações jurídicas consolidadas. Portanto, o *caput* do artigo 24 da LINDB deve complementar a Lei de Processo Administrativo Federal, posto ser mais detalhado e completo a respeito da proibição de retroatividade das novas interpretações firmadas pela administração.

³⁰³ Assim como o já analisado artigo 30 da LINDB.

³⁰⁴ BRASIL, Senado Federal. *Parecer nº 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o PLS nº 349/2015, do Senador Antonio Anastasia*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1567532406410&disposition=inline>>. Acesso em 13 fev. 2022.

parecer legislativo final a respeito do Projeto de Lei nº 349/2015, que culminou na aprovação da Lei nº 13.655/2018 e na inclusão dos artigos 20 à 30 no texto da LINDB.

Conforme o Parecer nº 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o artigo 23 da LINDB trata da “obrigatoriedade, em casos de mudança de entendimento sobre norma indeterminada, da adoção de regimes de transição”, enquanto que o artigo 24 da LINDB cuida da preservação da segurança jurídica no tempo em que a decisão ou a revisão do ato ou contrato for feita, “devendo ter por base não apenas a legislação da época – regra hoje aplicável – mas também os entendimentos e ‘orientações gerais’ do momento da prática do ato.” Ainda de acordo com o referido parecer legislativo, ambos os dispositivos “concretizam o princípio constitucional da segurança jurídica” (CRFB, art. 5º, *caput*, XXXVI), “especialmente no aspecto da proteção da boa-fé e das legítimas expectativas do administrado”, na medida em que protegem as situações consolidadas pelo tempo e proíbem mudanças de interpretação retroativas ou abruptas.³⁰⁵

Nestes termos, entendemos ser aplicável, para análise dos artigos 23 e 24 da LINDB, as mesmas considerações feitas por Daniel Mitidiero a respeito do parágrafo 3º do artigo 927 do CPC-2015, que prevê a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão que altera interpretação consolidada em precedente vinculante. De acordo com Mitidiero, o referido dispositivo processual densifica os princípios da segurança jurídica e da igualdade, prevendo que a superação do precedente deve ocorrer *para frente* em proteção da confiança legítima.³⁰⁶

Assim, os artigos 23 e 24 da LINDB permitem estabelecermos a compreensão de que a alteração de orientação administrativa vinculante *não pode ter eficácia retroativa*, sendo eficaz tão somente para o *futuro*, de modo a se proteger os atos praticados na vigência da interpretação revogada ou alterada pela orientação administrativa vinculante.

³⁰⁵ BRASIL, Senado Federal. *Parecer nº 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o PLS nº 349/2015, do Senador Antonio Anastasia*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1567532406410&disposition=inline>>. Acesso em 13 fev. 2022, grifamos. Da tramitação do referido projeto de lei, observamos que, na redação final da proposta que culminou nas alterações feitas na LINDB, os atuais artigos 23 e 24 foram realocados de modo a ficarem em sequência, tendo em vista a justificativa legislativa de “aproximar os [dispositivos] que têm entre si conexão temática.”

³⁰⁶ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 136-137, grifos do autor. Na sequência de sua obra, Mitidiero explica que “a autorização para superação do precedente no direito brasileiro com eficácia apenas *pro futuro* decorre do art. 927, § 3.º, CPC, devidamente interpretado à luz dos princípios da *igualdade* e da *segurança jurídica* (art. 5.º, I e XXXVI, CF), especialmente no que tange à necessidade de *cognoscibilidade* e de *confiabilidade* da ordem jurídica como condições imprescindíveis para existência do Estado Constitucional.” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 138, grifos do autor). Segundo pensamos, o mesmo entendimento se aplica aos artigos 23 e 24 da LINDB no que diz respeito à alteração, apenas *pro futuro*, das interpretações jurídicas firmadas em orientações administrativas vinculantes.

As orientações administrativas vinculantes estabilizam a interpretação do direito que deve prevalecer em âmbito administrativo a respeito de determinada questão fático-jurídica, protegendo a confiança dos administrados em relação à aplicação do direito em determinado sentido (segurança jurídica como estabilidade ou proteção da confiança).³⁰⁷

Portanto, se é verdade que a consolidação de orientação administrativa vinculante pela Advocacia Pública (manifestação, parecer ou súmula administrativa) tem o propósito de fixar a interpretação do direito a ser uniformemente seguida no âmbito administrativo; e se também é verdade, como estamos defendendo, que a posterior alteração ou revogação do entendimento não pode retroagir para atingir situações jurídicas estabelecidas na vigência da interpretação alterada ou revogada, a conclusão a que chegamos é que a edição e utilização de orientações administrativas vinculantes são ferramentas voltadas a promover segurança jurídica.

3.1.4 As orientações administrativas vinculantes como ferramentas voltadas a promover igualdade e liberdade

Além de promoverem segurança jurídica, as orientações administrativas vinculantes também se caracterizam por serem ferramentas voltadas a promover igualdade na aplicação do direito, e por conferirem liberdade de comportamento aos administrados para se portarem de acordo com o conteúdo normativo estabelecido nas interpretações jurídicas firmadas.

É que a formação de orientação administrativa vinculante encerra o resultado da interpretação administrativa acerca de determinada questão de direito. Em outras palavras, a orientação administrativa vinculante é fruto da interpretação institucional da Advocacia Pública a respeito de como deve ser interpretado e aplicado o direito em âmbito administrativo.

A Advocacia Pública, quando desempenha a sua atribuição institucional de uniformizar a interpretação do direito no âmbito administrativo, contribui com a coerência das interpretações jurídicas na administração pública, pois apresenta soluções jurídicas uniformes para solução de processos semelhantes.³⁰⁸ Por meio da edição de orientações administrativas

³⁰⁷ Nesse sentido, Ana Cristina Aguilar Viana defende que as orientações administrativas devem ser consideradas como normas e, por esse motivo, os atos praticados sob a vigência de uma determinada interpretação devem ser preservados, pois isso confere segurança e traz previsibilidade dos atos da administração aos administrados. (VIANA, Ana Cristina Aguilar. *A administração pública na racionalidade da previsibilidade: ensaio sobre a aplicação do princípio da confiança*. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*, 2019, p. 663)

³⁰⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na administração pública. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 382-400, maio/ago. 2019.

vinculantes, conforme consolidadas em manifestação, súmula ou parecer, a Advocacia Pública indica a interpretação jurídica que deve ser adotada a respeito das disposições normativas que incidem sobre o agir administrativo, vinculando os demais órgãos e agentes a essa interpretação.

Nesse contexto, a vinculação administrativa às suas interpretações jurídicas fixadas por meio das orientações administrativas vinculantes tem a potencialidade de conferir igualdade entre os administrados. Consoante ensina José Ortiz Diaz, a administração pública, após exercer uma *função interpretativa do direito*, deve observar a maneira como interpretou as disposições anteriormente para não dar aplicações completamente distintas a casos similares, mantendo-se o princípio da igualdade entre os cidadãos frente à lei, o que, nesse caso, pode ser compreendido como princípio da igualdade na interpretação da norma jurídica.³⁰⁹

É justamente por esse motivo que podemos afirmar, com aporte na doutrina de Juliano Heinen, que a vinculação da administração pública aos seus posicionamentos (autovinculação administrativa) também possui base jurídica no princípio da igualdade.³¹⁰ Conforme Alexandre Santos Aragão, esse princípio “impõe o mesmo tratamento da Administração Pública quando ela se depara com situações jurídicas que envolvem a mesma *ratio* ou que têm como pressuposto a mesma circunstância fática, envolvam ou não os mesmos sujeitos.”³¹¹

Portanto, as orientações administrativas vinculantes se qualificam como ferramentas voltadas a conferir uniformidade de tratamento aos indivíduos na esfera administrativa, de modo a ser aplicado *igualmente* o direito em processos administrativos similares.

Por fim, a formação desses instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos em âmbito administrativo também está ligada à necessidade de conferir liberdade às pessoas, físicas ou jurídicas, que se relacionam com o poder público.

É que a estabilidade das interpretações jurídicas consolidadas por meio das orientações administrativas vinculantes, e a previsibilidade normativa que delas decorrem, permitem que

³⁰⁹ DIAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*. v. 24, p. 75-116, 1957. Embora se refira a precedentes administrativos e não tenha como objeto de análise o ordenamento jurídico brasileiro, as considerações do autor servem para explicarmos a vinculação da administração pública aos seus instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos no campo da interpretação e aplicação do direito.

³¹⁰ HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. *Direito, Estado e Sociedade*. n. 52, p. 159-176, jan./jun., 2018. Para Heinen, a autovinculação é espécie do gênero autolimitação administrativa. Nas palavras do autor, a “autolimitação é gênero, do qual são espécies – dela derivam ou são suas manifestações – vários mecanismos, dentre eles, a ‘autovinculação’.” Esses conceitos serão melhor tratados no tópico seguinte.

³¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul., 2008.

aqueles que se relacionam com o poder público possam calcular suas ações e comportamentos para o exercício de direitos e cumprimento de deveres diante da ordem jurídica (nela incluídas as orientações administrativas vinculantes e seu caráter universalizante das interpretações que veiculam). E isso lhes garante liberdade perante os atos da administração pública.

Portanto, a partir do momento em que o direito positivo confere caráter vinculante às interpretações jurídicas firmadas pela Advocacia Pública com o propósito de uniformizar a aplicação do direito em âmbito administrativo, indicando o dever dos demais órgãos e agentes seguirem a interpretação firmada, as orientações administrativas vinculantes também devem ser entendidas como instrumentos voltados à promoção de igualdade entre os administrados, e à garantia de liberdade de ação dentro dos parâmetros jurídico-interpretativos estabelecidos.

3.2 A VINCULATIVIDADE DAS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES

Existem diversas situações em que a administração pública se vincula a comportamentos, atos e manifestações adotadas no exercício da função administrativa, ficando impedida de agir de forma contraditória ou incoerente com sua manifestação ou atuação anterior. É o que ocorre, por exemplo, quando a administração lança edital de concurso público prevendo a existência de vagas, ocasião em que, salvo situações excepcionalíssimas, não poderá deixar de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no certame.³¹² Da mesma forma, se o poder público se compromete a conceder incentivos para que empresas desenvolvam suas atividades numa região, não poderá negar a concessão desses benefícios após os interessados realizarem investimentos para instalação no local.³¹³ Também se observa, como exemplo de vinculação administrativa às suas manifestações e atos, a situação em que a administração pública declara a utilidade pública de imóvel para fins desapropriação, ficando impedida de dar outra destinação que não seja de interesse público ao bem expropriado.

A afirmação teórica e dogmática de que, mesmo nos espaços de relativa liberdade conferidas pela lei, a administração pública *autovincula-se*, levou à construção da “Teoria das Autolimitações Administrativas.”³¹⁴

³¹² Conferir: STF, RE 598099 (RG), Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, publicado em 03/10/2011.

³¹³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O princípio da proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 26, n. 5, p. 531-548, maio 2010.

³¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul., 2008.

De acordo com Alexandre Santos de Aragão, a teoria das autolimitações administrativas “constitui um conjunto de instrumentos diversos, mas complementares, que visam a assegurar a razoabilidade, a coerência e a isonomia no tratamento conferido pela Administração Pública aos cidadãos”. Conforme Aragão, essa teoria engloba, em seu âmbito, os instrumentos das subteorias dos *atos próprios* da administração pública, que veda a atuação administrativa contraditória com ato próprio praticado anteriormente em face do mesmo particular; e dos *precedentes administrativos*,³¹⁵ que veda à administração pública a adoção de entendimentos contraditórios ou desconformes aos precedentes anteriormente estatuídos, na presença dos mesmos elementos fáticos, em relação a particular diverso.³¹⁶

De modo distinto, ainda que em sentido aproximado, Paulo Modesto advoga que existem hipóteses variadas de *autovinculação* (ou autolimitação) da administração pública, que podem ser divididas em autovinculação em *sentido estrito* e autovinculação em *sentido amplo*. Na primeira hipótese, o autor explica que “a reiteração de um mesmo modo de decidir em casos concretos impõe que o mesmo padrão seja adotado nas demandas futuras de mesma natureza,” salvo motivação especial da necessidade de reformar o entendimento anterior (*vinculação pelo precedente*).³¹⁷ Quanto à segunda hipótese, também denominada de autovinculação em sentido abrangente, Paulo Modesto defende que ela se subdivide em autovinculação unilateral concreta (*doutrina dos atos próprios*), que consiste na proibição da adoção de comportamento contrário a atos próprios anteriores praticados pela administração; em autovinculação unilateral abstrata, que decorre da vinculação administrativa aos seus próprios atos normativos abstratos, como no

³¹⁵ Apesar de termos mantido, na citação do texto de Aragão, a expressão “*precedentes administrativos*”, ressaltamos que não estamos convencidos de que o direito positivo brasileiro reconheça a sua existência, tampouco é nosso objetivo investigar essa questão. A referência de Aragão, e de outros autores adiante citados, ao termo *precedentes administrativos* é compreendida neste trabalho como como posicionamento jurídico *lato sensu*, no sentido de vinculação da administração pública à suas manifestações jurídicas anteriores.

³¹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul., 2008. A respeito da diferenciação entre autolimitação e heterolimitação administrativas, Gustavo Marinho de Carvalho explica que, na *autolimitação*, o poder público se vincula a pautas decisórias que provêm do seu próprio âmbito de atuação; enquanto que, na *heterolimitação*, a vinculação das ações do poder público advém de mecanismos externos à sua atuação, como, por exemplo, por meio da Constituição, das leis, das súmulas vinculantes, e etc. (CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracultura, 2015, p. 116)

³¹⁷ MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 24, out./nov./dez. 2010. Reiteramos a ressalva feita na nota de rodapé nº 315 *supra*, no sentido de que a referência da doutrina a precedente na esfera administrativa será adotada neste trabalho como posicionamento jurídico em sentido amplo, pois não estamos convencidos da recepção dos precedentes administrativos no direito brasileiro. Em sentido diverso, entendendo que o direito positivo brasileiro incorporou a teoria dos precedentes administrativos: MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos ao país. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniaolindb-teoria-precedentes-administrativos?imprimir=1>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

caso dos regulamentos (*vinculação normativa abstrata*); e, por fim, a autovinculação bilateral, que decorre da consensualidade e composição de interesses no exercício da função administrativa, por meio da manifestação de vontade em atos negociais (*vinculação negocial*).³¹⁸

Interessa-nos, mais de perto, tendo em vista os objetivos deste trabalho, investigar a *autovinculação da administração pública aos seus posicionamentos jurídicos*, que se aproxima, na linha das caracterizações doutrinárias de Aragão e de Modesto, da hipótese de autovinculação da administração aos seus “precedentes” no campo da interpretação e aplicação do direito.³¹⁹ Contudo, cumpre esclarecer que não identificamos as orientações administrativas vinculantes com os precedentes administrativos, tampouco é nosso propósito investigar a sua existência ou caracterização no direito positivo brasileiro.³²⁰ Em razão disso, justificamos que as considerações doutrinárias a respeito da autovinculação da administração pública aos seus precedentes, referidas na nossa exposição, são utilizadas neste trabalho somente em virtude da pertinência para explicar a ocorrência de autovinculação da administração pública aos seus *posicionamentos jurídicos* em sentido amplo.³²¹

Feito esse esclarecimento, analisemos o porquê de as orientações administrativas, conforme previstas no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 em sua leitura conjunta com o parágrafo único do artigo 24 e com o artigo 30 da LINDB, poderem ser caracterizadas como instrumentos que autovinculam os atos da administração pública.

³¹⁸ MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 24, out./nov./dez. 2010.

³¹⁹ Conforme dissemos, a referência ao termo *precedentes administrativos* é compreendida neste trabalho em sentido amplo como manifestações ou posicionamentos jurídicos anteriores da administração pública.

³²⁰ Sobre a temática dos precedentes administrativos no direito brasileiro, conferir os seguintes trabalhos acadêmicos: BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. *Segurança jurídica extrajudicial e precedentes administrativos*: uma investigação sobre a aplicação de precedentes do CADE a partir da análise dos mapas de citação. 120 f. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014; CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracultura, 2015; HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018; VALIM, Rafael; CARVALHO, Gustavo Marinho de. Os precedentes administrativos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*: 2019, p. 123-139; e DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. *Civil Procedure Review*. vol. 11, n. 2, p. 209-218, maio/ago. 2020.

³²¹ Poderia, talvez, até se cogitar que posicionamentos jurídicos seria o gênero do qual decorreriam as orientações administrativas e os precedentes administrativos. Contudo, conforme mencionamos, foge do escopo desta pesquisa a investigação sobre a existência e caracterização dos precedentes administrativos no direito brasileiro.

Conforme afirmamos anteriormente,³²² as orientações administrativas vinculantes são instrumentos voltados à uniformização da interpretação e aplicação do direito em âmbito administrativo, pois esses instrumentos de unificação interpretativa resultam do processo de *reconstrução* da ordem jurídica pela Advocacia Pública. No exercício de suas atribuições institucionais (CRFB, arts. 131 e 132), esse órgão jurídico interpreta os textos normativos com vistas a orientar a aplicação do direito em determinado sentido pelos demais órgãos, entidades e agentes que compõem as respectivas administrações públicas dos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios.

Nestes termos, as orientações administrativas vinculantes são ferramentas firmadas pela *Advocacia Pública* com o propósito de vincular outros órgãos, entidades e agentes públicos³²³ aos *parâmetros interpretativos* nelas estabelecidos. Por esse motivo, as orientações administrativas (consolidadas em manifestação, parecer ou súmula administrativa) são instrumentos que *autovinculam a administração pública* a comportamentos anteriormente manifestados no campo da interpretação do direito, exigindo a sua posterior observância nos demais processos que decorrem do exercício da função administrativa. E essa autovinculação pelas orientações administrativas vinculantes visa promover segurança jurídica na aplicação do direito, conforme previsto no *caput* do artigo 30 da LINDB, já analisado.

Portanto, as orientações administrativas vinculantes devem ser compreendidas no âmbito da teoria das autovinculações (ou autolimitações) administrativas,³²⁴ que veda à administração pública, *de uma forma geral*, “a adoção de entendimentos contraditórios ou desconformes aos precedentes [em sentido amplo] anteriormente estatuídos, na presença dos mesmos elementos fáticos.”³²⁵ Conforme expressa Paulo Modesto, “a falta de densidade da lei, bem como o excesso de legislação, acentuou a importância de conhecer, avaliar e controlar

³²² Conferir subtópico 3.1.2.2 deste capítulo.

³²³ Sobretudo os advogados públicos que integram o próprio órgão de representação e consultoria jurídica do poder público, que ficam vinculados à posição institucional da Advocacia Pública. No ponto, Didier Júnior e Cunha defendem que, em razão do princípio da boa-fé processual e da cooperação, os advogados públicos devem, inclusive, informar ao juiz a respeito da existência de orientação administrativa vinculante para que haja a expressa dispensa da remessa necessária em razão da aplicabilidade do próprio entendimento jurídico do poder público (DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Remessa necessária. *In*: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção repercussões do novo CPC: fazenda pública*, 2016, p. 187).

³²⁴ Apesar de os termos autolimitações e autovinculações poderem ser compreendidos como sinônimos a partir das lições doutrinárias de Alexandre Santos Aragão e de Paulo Modesto, base para nossa exposição, preferimos a utilização da expressão *autovinculação administrativa* por ter mais proximidade semântica com a noção de caráter vinculante conferido pelo CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV) às orientações administrativas vinculantes.

³²⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul., 2008, grifamos.

diversas formas de concretização administrativa da própria lei”, cenário em que as situações de autovinculação administrativa se apresentam como relevante recurso para a *redução da arbitrariedade* e para prevenção contra abusos decorrentes de um decisionismo excessivamente casuísta.³²⁶ Portanto, a utilização de orientações administrativas vinculantes constitui uma importante forma de *controle da discricionariedade interpretativa* dos agentes públicos.

Conforme demonstraremos na sequência, o direito positivo brasileiro indica que esses posicionamentos jurídicos vinculam os órgãos responsáveis pela sua edição (*vinculatividade horizontal*), e também os que se sujeitam à hierarquia institucional (*vinculatividade vertical*).³²⁷

3.2.1 Vinculatividade horizontal

As orientações administrativas vinculantes, conforme previstas no CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV) e na LINDB (art. 24, p. único e art. 30), vinculam horizontalmente porque o próprio órgão responsável pela sua edição deve observar a interpretação firmada quando for analisar outros processos administrativos que tratem do mesmo contexto fático-jurídico.

A vinculatividade horizontal pode ser inferida a partir da leitura dos dispositivos da LINDB que especificam o disposto no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que prevê o caráter vinculante das orientações administrativas consolidadas em manifestação, parecer ou súmula administrativa da Advocacia Pública. Como visto, o parágrafo único do artigo 24 da LINDB define orientação administrativa como as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral (leia-se, *universalizante*). Esse dispositivo, quando lido conjuntamente com o artigo 23 da LINDB, que determina a instituição de regime de transição quando da alteração de orientação geral, e com o *caput* do artigo 24, que proíbe a retroatividade de nova interpretação para atingir situações jurídicas consolidadas, permite concluir que a Lei exige que o órgão responsável pela interpretação (que, por esse motivo, também é o órgão competente para a sua alteração), observe o próprio entendimento jurídico firmado, aplicando-o enquanto não houver a sua alteração que, inclusive, não pode ocorrer de forma abrupta, em respeito ao *dever de estabilidade* dos entendimentos jurídicos.

³²⁶ MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 24, out./nov./dez. 2010.

³²⁷ Conforme se observa nos subtópicos seguintes, nos propomos a fazer um paralelo, *mutatis mutandis*, do caráter vinculante horizontal e vertical das orientações administrativas com a construção feita por Hermes Zaneti Júnior a respeito da eficácia vinculante horizontal e vertical dos precedentes (ZANETI JR., Hermes *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 362-378). A propósito disso, conferir o que expomos no tópico 1.2 do capítulo 1 deste trabalho.

O artigo 30 da LINDB também permite inferir a vinculatividade horizontal das orientações administrativas vinculantes quando prevê que a administração pública deve atuar de forma a aumentar a segurança jurídica na aplicação do direito, por meio da consolidação de instrumentos jurídicos, entre eles as súmulas administrativas e as respostas às consultas (leia-se, pareceres jurídicos), que terão *caráter vinculante* em relação aos órgãos e entidades a que se destinam, até ulterior revisão. Note que o parágrafo único do artigo 30 da LINDB não dispõe que os instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos terão caráter vinculante em relação aos órgãos, entidades ou agentes *hierarquicamente* vinculados, mas que as súmulas administrativas e os pareceres terão *caráter vinculante em relação aos órgãos e entidades a que se destinam*,³²⁸ o que engloba tanto a vinculatividade horizontal, tratada neste subtópico, como a vinculatividade vertical, tratada na sequência da nossa exposição.

Portanto, a redação do artigo 30 da LINDB permite intuir que existe a opção político-legislativa em prever a vinculação dos próprios órgãos que firmaram as súmulas administrativas e pareceres, em respeito ao *dever de coerência* dos entendimentos jurídicos. Infere-se que esse dispositivo institucionaliza o dever de os órgãos administrativos incumbidos de interpretar o direito em âmbito administrativo (Advocacia Pública) uniformizarem seus posicionamentos jurídicos e os manterem estáveis, íntegros e coerentes, da mesma forma que o *caput* do artigo 926 do CPC-2015 determina em relação aos entendimentos firmados pelo poder judiciário.³²⁹

Nestes termos, defendemos que a Advocacia Pública, quando for analisar situação fático-jurídica semelhante àquela que demandou a edição de determinada orientação administrativa vinculante, deverá levar em consideração o entendimento jurídico anteriormente manifestado em respeito ao dever de coerência na sua atuação interpretativa. Mas isso não significa dizer que esteja proibida de rever o seu posicionamento anterior. A Advocacia Pública poderá alterar a interpretação jurídica fixada, desde que observe a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados,³³⁰ de modo que a alteração ou revogação do entendimento não retroaja para atingir situações jurídicas estabelecidas na vigência da interpretação alterada ou revogada.

Para ilustrar o que dissemos a respeito do dever de a Advocacia Pública manter os seus entendimentos coerentes e estáveis, tomemos, como exemplo, uma situação fática analisada

³²⁸ A disciplina dos órgãos a que se destinam é dada pelas legislações específicas que disciplinam os instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos em âmbito administrativo.

³²⁹ A propósito disso, conferir o que expomos no subtópico 1.2.1 do capítulo 1.

³³⁰ Nesse sentido, conferir: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na administração pública. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 382-400, maio/ago. 2019. No ponto, conferir o que expomos no subtópico 3.1.3.2.

pelo Conselho da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (CPGE), órgão colegiado que detém a competência legal de dirimir, através de pronunciamento (enunciados), questões jurídicas relevantes, seja em caráter preventivo ou em apreciação de situação concreta, visando orientar a interpretação e aplicação do direito pela Procuradoria Geral do Estado (Lei Complementar Estadual nº 88/1996, art. 8º, *caput*, V e IX).

De acordo com o Enunciado CPGE nº 20, os Procuradores do Estado do Espírito Santo ficam dispensados de apresentar defesa e de interpor recursos “em ações que questionem a ilegalidade da eliminação de candidato em concurso público, em exame de saúde em razão de portar baixa acuidade visual passível de correção comprovada por laudos médicos”. Dessa forma, se Advocacia Pública do Estado do Espírito Santo, por meio de seu órgão colegiado, for analisar outra situação que envolva caso de eliminação de candidato que apresente outro tipo de enfermidade, porém igualmente *passível de correção*, comprovada por laudo médico, deverá se atentar para o entendimento anteriormente firmado em relação à baixa acuidade visual, observando os deveres de estabilidade e coerência dos posicionamentos jurídicos.

O artigo 30 da LINDB também permite concluir pela conferência de vinculatividade *vertical* às orientações administrações vinculantes, conforme demonstramos na sequência.

3.2.2 Vinculatividade vertical

A vinculatividade vertical significa que, uma vez fixada a interpretação jurídica que deve prevalecer em âmbito administrativo pela Advocacia Pública, os demais órgãos sujeitos à sua hierarquia institucional ficam obrigados a observar o posicionamento jurídico firmado. A atribuição de caráter vinculante vertical às orientações administrativas vinculantes tem a potencialidade de assegurar que a interpretação e aplicação do direito pelos diversos órgãos e agentes administrativos ocorra de forma racional e igualitária, evitando-se que particulares que se encontrarem em situação fático-jurídico semelhante sejam tratados de forma distinta.

Conforme dissemos, o artigo 30 da LINDB permite inferir a vinculatividade horizontal e vertical das orientações administrativas vinculantes, pois o seu parágrafo único estabelece que os instrumentos previstos no *caput* terão *caráter vinculante* em relação aos órgãos e entidades a que se destinam, até ulterior revisão.³³¹ Esse dispositivo, contudo, não tem o condão de

³³¹ Lembramos que o *caput* do artigo 30 da LINDB também prevê a utilização de regulamentos como meio de aumentar a segurança jurídica na aplicação dos textos normativos. Contudo, a vinculação da administração pública a atos normativos gerais e abstratos voltados a minudenciar o conteúdo das disposições legislativas não constitui objeto de investigação nessa pesquisa.

identificar os órgãos a que se destinam os instrumentos de unificação interpretativa, pois essa disciplina é dada pelas legislações específicas de cada ente federativo.

Portanto, o artigo 30 da LINDB deve ser compreendido à luz dos diplomas legislativos que disciplinam a atuação dos órgãos jurídicos responsáveis pela edição desses instrumentos de unificação interpretativa em âmbito administrativo, ou seja, das leis que dispõem sobre a atuação da Advocacia Pública da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. Em regra, elas disciplinam a vinculatividade vertical das orientações administrativas aos órgãos e membros que integram o órgão de consultoria e representação jurídica do poder público.³³²

Nesse sentido, tomemos, como exemplo, as disposições da Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. De acordo com essa Lei Complementar, as súmulas da Advocacia-Geral da União obrigam (leia-se, *vinculam*) todos os órgãos jurídicos que compõem a Advocacia Pública da União (art. 43 c/c art. 2º). Esse diploma normativo prevê, ainda, que os membros efetivos da instituição ficam proibidos de contrariar súmula adotada pelo Advogado-Geral da União (art. 28, II).

Também observamos, a título exemplificativo, as disposições da Lei Complementar Estadual nº 88/1996, que disciplina a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo. Conforme o *caput* e o inciso I do artigo 58 da referida Lei Complementar Estadual, os integrantes da carreira de Procurador do Estado estão proibidos de contrariar pronunciamento adotado pela Procuradoria Geral do Estado, salvo quando a contrariedade for manifestada em parecer ou estudo com o objetivo de sugerir a alteração do pronunciamento adotado, em face de novos posicionamentos doutrinários, jurisprudenciais ou legislativos.

O dispositivo analisado demonstra que os pronunciamentos editados pelo órgão colegiado da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, com o propósito de dirimir as controvérsias sobre a interpretação e aplicação do direito pela Procuradoria Geral do Estado (LCE nº 88/1996, art. 8º, V e IX), vinculam os agentes que integram o órgão de consultoria e

³³² A propósito disso, verificamos que o Decreto Federal nº 9.830/2018, que regulamenta o artigo 30 da LINDB, dispõe que os pareceres do Advogado-Geral da União previstos na LC nº 73/1993 têm prevalência sobre outros mecanismos de uniformização de entendimento jurídico (art. 20, p. 2º). É por esse motivo que, por exemplo, o *caput* e o inciso IV do artigo 19 Lei nº 10.522/2002 (com as alterações promovidas pela Lei nº 13.874/2019) dispensam a apresentação de defesa e a interposição de recursos pelos membros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (órgão que integra a Advocacia-Geral da União) na hipótese em que, inexistindo outro fundamento relevante, a ação ou a decisão versarem sobre tema que tenha sido objeto de súmula ou parecer do Advogado-Geral da União, que conclua no mesmo sentido do pleito do particular. Essas disposições permitem concluir que, em razão da estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União, os pareceres de seu dirigente máximo vinculam *verticalmente* os demais órgãos jurídicos que compõem a Advocacia Pública da União.

representação jurídica do Estado do Espírito Santo, que ficam obrigados a considerar, em suas manifestações, o posicionamento jurídico firmado pela instituição que integram.

A atribuição de caráter vinculante vertical às orientações administrativas vinculantes, nesse contexto, tem a potencialidade de garantir a uniformização dos entendimentos adotados pelos membros da Advocacia Pública e, conseqüentemente, impedir que a administração pública se manifeste em casos concretos de forma incoerente.³³³ Consoante a lição de Claudio Madureira, a defesa do poder público, bem como a sua orientação pela advocacia consultiva, deve ser feita de forma harmônica e *uniforme*, de modo a que os órgãos administrativos não se posicionem de forma contraditória frente aos casos concretos.³³⁴

Dessa forma, os advogados públicos estão vinculados verticalmente ao entendimento institucional firmado pela Advocacia Pública que integram, tendo em vista a obrigatoriedade de que adotem esses entendimentos quando do exercício de suas atividades de representação jurídica do poder público (atividade contenciosa) e de consultoria jurídica dos órgãos, entidades e agentes que integram a administração pública (CRFB, arts. 131 e 132).

As consideradas trazidas neste capítulo permitem concluir que o inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, em sua leitura conjunta com os artigos 24 e 30 da LINDB, confere caráter vinculante às orientações administrativas vinculantes firmadas pela Advocacia Pública no campo da interpretação dos textos normativos e orientação das posturas jurídicas da administração pública, pois elas encerram a posição do poder público a respeito de como o direito deve ser aplicado (CRFB, arts. 131 e 132). Na medida em que o dispositivo da lei processual prevê a dispensa da remessa necessária com fundamento na interpretação jurídica consolidada em orientação administrativa vinculante, torna-se necessário compreendermos a relação desses instrumentos com as interpretações jurídicas firmadas pelo poder judiciário.

Essa nossa pretensão se justifica, e tem utilidade para a consecução do objetivo geral da pesquisa, pelo fato de que as demais hipóteses de dispensa da remessa necessária previstas nos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 coincidem com a previsão dos

³³³ MADUREIRA, Cláudio. *Advocacia pública*, 2016, p. 365. De acordo com o autor, “essa preocupação se justifica porque se é verdade que o exercício da função administrativa pressupõe uma correta aplicação do direito (dada a incidência dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público), com vistas à integral realização dos direitos subjetivos reconhecidos aos administrados pelo ordenamento jurídico-positivo, a hipotética ausência de coerência dos agentes públicos no desempenho dessa tarefa interpretativa tem a potencialidade de deslegitimar sua atividade.” (MADUREIRA, Cláudio. *Advocacia pública*, 2016, p. 365-366)

³³⁴ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 330.

precedentes elencados no inciso III (acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos) e no inciso IV (enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional) do artigo 927 do CPC-2015, que consubstancia o rol exemplificativo dos precedentes judiciais obrigatórios.

Segundo pensamos, a disposição das orientações administrativas vinculantes junto aos precedentes judiciais para fins de dispensa da remessa necessária demonstra a opção político-legislativa do legislador processual em relaciona-las com o modelo de precedentes, o que certamente deve repercutir na formação e utilização desses instrumentos administrativos.

Dito isso, passamos a analisar em que medida o modelo de precedentes é operativo para orientar a formação e utilização das orientações administrativas vinculantes pela administração pública, visando apresentar solução para o problema de pesquisa proposto, que consiste em demonstrar como evitar que, nos casos concretos, ocorra conflito interpretativo entre as orientações administrativas vinculantes e os precedentes judiciais para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública, objeto de que nos ocupamos no quarto e último capítulo deste trabalho acadêmico, tratado na sequência.

4 ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E PRECEDENTES

No primeiro capítulo desta dissertação, discorreremos sobre o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015 para tornar a aplicação do direito mais racional, a partir da exigência de que os juízes e tribunais observem, no exercício da atividade jurisdicional, os precedentes firmados pelas cortes de vértice quando do julgamento de casos que ensejam dúvidas sobre a interpretação dos textos da ordem jurídica em determinado contexto fático de sua aplicação.

Depois disso, tratamos, no segundo capítulo, do exercício da função administrativa por meio dos processos administrativos, acentuando, na oportunidade, que a administração pública também deve observar a racionalidade jurídica no exercício de suas atividades decisórias, de modo a interpretar e aplicar o direito no mesmo sentido quando for decidir processos administrativos que tratem das mesmas questões fático-jurídicas postas sob sua apreciação.

Na sequência do nosso trabalho, abordamos, no terceiro capítulo, os instrumentos de que se vale a administração pública para uniformizar os seus posicionamentos jurídicos com vistas à aplicação igualitária e coerente do direito em âmbito administrativo interno, ocasião em que discorreremos sobre as orientações administrativas vinculantes previstas no CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV) e na LINDB (art. 24, p. único e art. 30), indicando exemplos de sua disciplina detalhada nas leis que tratam da atuação da Advocacia Pública nas três esferas federativas.

Neste quarto e último capítulo da nossa exposição, nos ocupamos de analisar a relação que existe entre os instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos do poder judiciário (*precedentes*) e da administração pública (*orientações administrativas vinculantes*), dada a previsão, constante do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, de que a sentença condenatória do poder público que se baseia em um desses entendimentos jurídicos está dispensada de revisão, em remessa necessária, pelo órgão de segundo grau do poder judiciário.

Em específico, pretendemos solucionar o problema de pesquisa proposto, de modo a investigar como evitar que, nos casos concretos, ocorra conflito interpretativo entre orientação administrativa vinculante (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV) e precedentes judiciais (CPC-2015, art. 496, p. 4º, I, II e III) para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública. Essa investigação se mostra necessária em razão de o parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 não prever critérios para evitar ou resolver conflito interpretativo que, em tese, poderia surgir entre orientação administrativa vinculante e precedente judicial a respeito de uma mesma questão fático-jurídica complexa.

4.1 A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES

Vimos, no capítulo anterior, que as orientações administrativas vinculantes encerram a posição do poder público a respeito de como o direito deve ser aplicado em âmbito administrativo. E isso porque, em razão de consubstanciarem a interpretação institucional da Advocacia Pública a respeito de determinada questão de direito (CRFB, arts. 131 e 132), esses instrumentos de unificação interpretativa vinculam a atividade de interpretação e aplicação do direito pelos órgãos, entidades e agentes que compõem a administração pública.

Ocorre que, nos termos das considerações adiante expostas, *a administração pública também se vincula aos precedentes firmados pelo poder judiciário no campo da interpretação e aplicação do direito*,³³⁵ o que torna relevante investigarmos como evitar que, nos casos concretos, seja firmada orientação administrativa vinculante contendo interpretação jurídica conflitante com entendimento firmado em precedente judicial a respeito de uma determinada questão fático-jurídica complexa e, por consequência, oriente o agir administrativo em posição contraposta à do precedente.³³⁶

Para demonstração das razões pelas quais compreendemos que os precedentes também vinculam a administração pública, nos valemos, precipuamente, do pensamento de Claudio Madureira a respeito do tema. Conforme verificado na exposição dos subtópicos seguintes, as considerações de Madureira são adotadas no presente trabalho em virtude de demonstrarem que a observância dos precedentes judiciais na esfera administrativa decorre do ordenamento jurídico-positivo, em especial de deveres processuais estampados no próprio CPC-2015 e, ainda, da incidência de princípios administrativos previstos na Constituição, refutando que se cogite a ausência de vinculação da administração pública aos precedentes judiciais pelo simples fato de não ter sido prevista expressamente no texto do artigo 927 do CPC-2015.³³⁷

³³⁵ Referida por parcela da doutrina como *heterovinculação* (ou vinculação externa), por decorrer de ato externo à administração pública (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*, 2018, p. 102). Adotamos simplesmente a expressão *vinculação da administração pública aos precedentes*, visto que a abordagem sobre a autovinculação administrativa já é suficiente para marcar a diferença entre as duas formas de vinculação da administração pública. Além disso, entendemos que a atividade administrativa é naturalmente vinculada a pautas externas (Constituição e leis, por exemplo), sendo relevante diferenciar somente a hipótese de vinculação a seus próprios atos, como feito no terceiro capítulo (tópico 3.2) deste trabalho acadêmico.

³³⁶ Conforme mencionamos anteriormente, a hipotética situação de poder se verificar, nos casos concretos, a existência de conflito interpretativo entre orientação administração vinculante e precedente judicial para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública resulta da constatação de que o parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 não estabeleceu regramento para evitar ou solucionar eventual conflito que poderia surgir no caso de existir um entendimento da administração pública e outro do poder judiciário em sentidos diversos a respeito da mesma questão fático-jurídica complexa.

³³⁷ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 194-195.

4.1.1 A vinculação da administração pública aos precedentes como resultado da conjugação do princípio da boa-fé processual (CPC-2015, art. 5º) com o dever processual de não litigar contrariamente ao direito (CPC-2015, art. 77, II)

O artigo 5º do CPC-2015 dispõe que “aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.” Esse dispositivo encerra princípio processual que veda o exercício de condutas incompatíveis com a boa-fé.³³⁸ A lei processual também estabelece que “são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo”, entre outros, o de “não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento” (CPC-2015, art. 77, II). Portanto, considera-se incompatível com a boa-fé o ato de litigar ou prosseguir litigando sem ter razão, pois isso viola o “dever processual de não litigar contrariamente ao Direito.”³³⁹

Os precedentes consubstanciam o posicionamento jurídico do poder judiciário a respeito de determinada questão de direito complexa, vinculando os julgamentos futuros aos parâmetros interpretativos neles fixados. Por esse motivo, atua de forma incompatível com a boa-fé processual e com o dever processual de não formular pretensão ou defesa quando cientes que são destituídas de fundamento “aquele se recusa a conferir cumprimento voluntário a pretensão fundada em precedente vinculante, ou que insiste em veicular ou manter pretensão refutada por precedente vinculante.”³⁴⁰ É que, conforme o magistério de Madureira, somente é legítimo litigar (ou prosseguir litigando) enquanto houver dúvida sobre a viabilidade da pretensão deduzida em juízo.³⁴¹ Em razão disso, o autor explica que a existência de precedente vinculante afasta qualquer dúvida neste sentido (precedentes vinculam os julgadores, que, posto isso, precisam adotá-los em suas decisões/sentenças/acórdãos), tornando ilegítimo o ato de litigar/prosseguir litigando contrariamente ao entendimento jurídico fixado no precedente.³⁴²

Assim, ressalvada, evidentemente, a hipótese de configuração de distinção ou de superação do entendimento firmado no precedente,³⁴³ a opção do advogado público em litigar

³³⁸ PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Norma fundamental do processo civil brasileiro: aspectos conceituais, estruturais e funcionais. *Civil Procedure Review*. v. 9, n. 1, p. 101-124, jan./abr. 2018.

³³⁹ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 195.

³⁴⁰ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 196.

³⁴¹ MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 214-223.

³⁴² MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 195-196.

³⁴³ Claro que a superação aqui mencionada diz respeito à superação do precedente pela formação de outro pelo poder judiciário, visto que somente a corte que fixou o precedente, ou corte de hierarquia superior na organização institucional do poder judiciário, tem competência para superar o precedente.

ou prosseguir litigando contrariamente à precedente vinculante torna a sua atuação ilegítima, pois representa descumprimento do princípio da boa-fé processual em virtude da violação do dever processual de não litigar contrariamente ao direito.

Disso resulta a conclusão no sentido de que o princípio da boa-fé processual e o dever processual de não litigar contrariamente ao direito ensejam a vinculação da fazenda pública aos precedentes firmados pelo poder judiciário no campo da interpretação e aplicação do direito.

4.1.2 A vinculação da administração pública aos precedentes como exigência do princípio administrativo da legalidade (CRFB, art. 37, *caput*)

O *caput* do artigo 37 da Constituição estabelece que a administração pública deve observar o princípio da legalidade, o que significa dizer que “os agentes estatais devem cultivar, em suas atividades cotidianas, uma correta aplicação do direito.”³⁴⁴

Ocorre, contudo, que o direito positivo é construído por textos que não são capazes de exprimir de antemão qual o sentido normativo que expressam, dada a vagueza e a imprecisão orgânica da linguagem em que vazados.³⁴⁵ Diante disso, é possível que uma determinada disposição normativa exprima mais de um significado ou, ainda, que o sentido extraído dos textos normativos não reproduza fielmente o que neles está escrito.³⁴⁶

Além disso, a observância do princípio da legalidade não deve estar associada à mera subsunção dos fatos à lei, “porque o vínculo de legalidade, na maioria das vezes, é constituído a partir do emprego de termos vagos ou abertos na redação dos textos legislativos”³⁴⁷ que não orientam, com precisão, qual o comportamento deve ser adotado pela administração pública para que cumpra corretamente o direito.³⁴⁸

Os precedentes, nesse contexto, cumprem a tarefa de precisar o conteúdo normativo dos textos da ordem jurídica, resolvendo as dúvidas interpretativas surgidas em razão da ambiguidade, vagueza, incompletude e, no caso dos princípios jurídicos, flexibilidade das disposições normativas.³⁴⁹ Eles se apresentam como elementos que possibilitam o fechamento

³⁴⁴ MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, 2016, p. 36-41.

³⁴⁵ CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 90.

³⁴⁶ MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça*: contributo para a realização da justiça nos casos concretos (livro eletrônico), 2022, p. 55.

³⁴⁷ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, 2017, p. 168

³⁴⁸ A propósito, conferir o que expomos no subtópico 3.1.2.1 do capítulo 3.

³⁴⁹ Conforme expomos no subtópico 1.1.1 do capítulo 1, para o qual remetemos o leitor.

do sistema,³⁵⁰ porque promovem a unidade do direito com a densificação do conteúdo dos textos normativos, o preenchimento de lacunas e a redução da discricionariedade judicial.

Assim, “os precedentes vinculantes firmados pelos Tribunais brasileiros encerram, para a Administração Pública, a ideia de legalidade,”³⁵¹ pois o administrador público deve observar o sentido conferido à lei ou à Constituição pelo precedente judicial vinculante, abstendo-se de praticar ato diverso daquele que seria com ele compatível.³⁵²

Portanto, a contrariedade ao conteúdo normativo dos precedentes pela administração pública, ressalvada as hipóteses de configuração de distinção ou superação do entendimento, resultaria em ofensa ao princípio administrativo da legalidade.³⁵³

4.1.3 A vinculação da administração pública aos precedentes como exigência do princípio administrativo da eficiência (CRFB, art. 37, *caput*)

O *caput* do artigo 37 da Constituição também prescreve que a administração pública deve observar o princípio da eficiência. De acordo com Eduardo Cambi e Adriano Aranão, “o princípio da eficiência da Administração Pública impõe que o administrador público atue de forma idônea, econômica e satisfatória na consecução das finalidades públicas, especialmente na concretização dos direitos fundamentais.”³⁵⁴

Conforme expomos com base em Madureira, os precedentes encerram para a administração pública a ideia de legalidade, pois eles firmam a interpretação dos textos legislativos que incidem sobre o agir administrativo. Desse modo, o cumprimento do precedente pela administração pública também atende o princípio da eficiência administrativa, pois torna atuação do poder público idônea e satisfatória com os ditames da ordem jurídica.

Além disso, o cumprimento do precedente pela administração pública torna a sua atuação eficiente do ponto de vista econômico. É que, conforme Madureira, eventual opção dos agentes estatais de lhes recusar observância resultaria na instauração ou condução de litígios com resultado claramente previsível, qual seja, a derrota do poder público em juízo, o que

³⁵⁰ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 199 e 178-180.

³⁵¹ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 199.

³⁵² CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

³⁵³ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 199.

³⁵⁴ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

ofenderia o princípio da eficiência administrativa quando considerados os custos financeiros do processo, os salários de juízes, dos promotores e procuradores, etc.³⁵⁵

4.1.4 Objeções e refutação das objeções à vinculação da administração pública aos precedentes judiciais de forma direta

Vimos, com aporte na doutrina de Madureira, que a extensão da vinculatividade dos precedentes judiciais à administração pública decorre da “conjugação do modelo de precedentes com o princípio processual da boa-fé, com o dever processual de não litigar contrariamente ao direito e com os princípios administrativos da legalidade e da eficiência”.³⁵⁶ A propósito da exposição do posicionamento desse autor, notamos que ele não faz menção à necessidade de observância de requisitos ou limites para que ocorra essa vinculatividade.

Contudo, existem correntes doutrinárias que defendem a existência de requisitos, condicionantes ou limites para que haja essa vinculatividade da administração pública aos precedentes judiciais. Trata-se, em especial, dos posicionamentos de Alexandre dos Santos Lopes e de Weber Luiz de Oliveira, que defendem, cada qual a seu modo, que a vinculação da administração pública aos precedentes judiciais não ocorre de forma direta ou automática.

As objeções apresentadas por Lopes e Oliveira são distintas e não dialogam com o posicionamento de Madureira, anteriormente exposto. Por esses motivos, abordamos em subtópicos apartados as objeções e a refutação dos argumentos de cada um desses autores.

4.1.4.1 Posicionamento de Alexandre dos Santos Lopes

Em obra resultante de sua dissertação de mestrado, Alexandre dos Santos Lopes defende que os precedentes normativos formalmente vinculantes *fortes* (CPC-2015, art. 927, I e II)³⁵⁷ vinculam *diretamente* a administração pública por força de previsão constitucional expressa,³⁵⁸ enquanto que os precedentes normativos formalmente vinculantes (CPC-2015, art.

³⁵⁵ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 200.

³⁵⁶ MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 200-201.

³⁵⁷ CPC-2015: “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; [...]”

³⁵⁸ CRFB: “Art. 102. [...] § 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. [...] 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.”

927, III a V),³⁵⁹ sem vinculação forte, dependeriam da identificação e reconhecimento do grau de vinculatividade a ser dado à norma-precedente *por meio de mecanismos administrativos* adequados a tal propósito. Desse modo, o autor entende que, ressalvadas as hipóteses em que haja previsão expressa da vinculação do precedente judicial (súmulas vinculantes e controle de constitucionalidade *concentrado*), recairá sobre a autoridade administrativa, em uma atuação de cooperação em relação aos demais poderes, o dever de reconhecer e operacionalizar o precedente judicial em sede administrativa por meio de instrumentos próprios.³⁶⁰

Embora a diferenciação feita por Lopes se sustente na classificação dos precedentes segundo o grau de vinculatividade,³⁶¹ entendemos que os fundamentos determinantes dos acórdãos elencados nos incisos III e IV do artigo 927 do CPC-2015 também vinculam a administração pública de forma direta (sem necessidade de incorporação por ato interno), conforme se depreende, por exemplo, da determinação de comunicação do resultado dos julgamentos de incidente de resolução de demandas repetitivas e dos recursos especiais e extraordinários repetitivos relativos à prestação de serviço público ao órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalizar a *aplicação da tese* adotada, conforme previsto, respectivamente, no parágrafo 2º do artigo 985 e no inciso IV do artigo 1.040 do CPC-2015.³⁶²

Esses dispositivos não tratam da vinculação da administração pública ao resultado do julgamento de casos repetitivos dos quais não foi parte (vinculação pelo dispositivo do acórdão), mas da vinculação ao precedente (vinculação às *razões determinantes* do acórdão). Essa conclusão deriva da compreensão das diferentes origens do dever de seguir uma decisão

³⁵⁹ CPC-2015: “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: 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.”

³⁶⁰ LOPES, Alexandre dos Santos. *Precedentes judiciais e administração pública: constitucionalização, processo e litigiosidade*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 213-249.

³⁶¹ Conforme realizado em: ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 343-377. A classificação proposta por Hermes Zaneti Júnior foi abordada no tópico 1.2 do capítulo 1 deste trabalho, para o qual remetemos o leitor.

³⁶² Esses dispositivos tiveram a sua constitucionalidade questionada na ADI nº 5492, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro. Segundo alega o autor da ação, “a automática e direta submissão da Administração Pública, ainda que não tenha sido parte no feito, à tese resultante de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Recursos Repetitivos, com o dever de fiscalizar a efetiva aplicação no campo dos serviços públicos, ofende a garantia do contraditório e o devido processo legal.” (Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4959031>>. Acesso em: 10 fev. 2022). Não vemos, contudo, a inconstitucionalidade alegada, porque as referidas disposições do CPC-2015 devem ser compreendidas como o dever de observância dos *fundamentos determinantes* daqueles acórdãos pelo órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalizar a prestação de serviço público. Nesse sentido, conferir: MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*, 2022, p. 381.

e de seguir um precedente: “enquanto o dever de seguir uma decisão resulta da existência de um *juízo* de uma controvérsia devidamente particularizada, o de seguir um precedente deriva da *simples exposição* à ordem jurídica.”³⁶³

Portanto, entendemos que o parágrafo 2º do artigo 985 e o inciso IV do artigo 1.040 do CPC-2015 preveem expressamente a vinculação da administração pública aos *entendimentos jurídicos* formados a partir, respectivamente, do julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas e do julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos,³⁶⁴ razão pela qual os precedentes firmados com base no inciso III do artigo 927 do CPC-2015 não dependem da identificação e reconhecimento do grau de vinculatividade por meio de mecanismos administrativos para vincularem a administração pública.

Quanto aos demais pronunciamentos que Alexandre dos Santos Lopes defende não vincularem diretamente a administração pública, entendemos, em sentido contrário, que as interpretações jurídicas encartadas em súmulas do Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, e do Superior Tribunal de Justiça, em matéria infraconstitucional (CPC-2015, art. 927, IV), bem como a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados os tribunais e juízes (CPC-2015, art. 927, V), também vinculam a administração pública de forma direta, ou seja, sem a necessidade de identificação e reconhecimento do grau de vinculatividade *por meio de mecanismos administrativos próprios*.

E isso porque o eventual reconhecimento ou incorporação do entendimento firmado pelas cortes de vértice e tribunais de segunda instância não poderá condicionar ou restringir a sua vinculatividade e, por isso, não repercute na aplicabilidade das interpretações jurídicas firmadas pelo poder judiciário à administração pública. Consoante expressam, em doutrina,

³⁶³ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 110, grifos do autor. A respeito da diferença entre as duas formas de vinculação a um provimento judicial, Daniel Mitidiero explica que estar vinculado à decisão é muito diferente de estar vinculado ao precedente, pois a decisão obriga pelo dispositivo que *julga a controvérsia*, enquanto “o precedente obriga pelas razões elaboradas a partir do *juízo de outra controvérsia*.” O autor afirma, ainda, que apesar de em ambos os casos poder se dizer que há vinculação a uma norma, “existe, contudo, uma diferença fundamental: enquanto a obrigação de seguir a norma particular é *concreta, específica e atual*, a de seguir a norma geral é *abstrata, genérica e futura*.” (grifos do autor)

³⁶⁴ Fredie Didier Júnior e Leonardo Carneiro da Cunha expressam, em doutrina, que as *técnicas de julgamento de casos repetitivos* (incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos especiais e extraordinários repetitivos) tem o objetivo de conferir tratamento adequado e racional às questões repetitivas, a partir da resolução de múltiplas demandas com um único julgamento. Os autores explicam que, além dessa função, as técnicas de julgamento de casos repetitivos *também se destinam a formar precedentes obrigatórios*, e por isso compõem dois microsistemas: o de gestão e julgamento de casos repetitivos e o de formação concentrada de precedentes obrigatórios (DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal*. 16. ed. Salvador: Ed. *Juspodivm*, 2019, p. 713-714).

Eduardo Cambi e Adriano Aranão, quando a corte de vértice confere determinado sentido ao enunciado legal ou constitucional, cuja observância é obrigatória aos demais órgãos do poder judiciário, seria ilógico e irrazoável que o administrador público tivesse a possibilidade de atribuir-lhe sentido diverso, pois a *sindicabilidade* judicial do ato administrativo determinaria sua posterior correção para guardar respeito ao precedente judicial vinculante.³⁶⁵

Portanto, a atuação cotidiana da administração pública deve seguir o entendimento que foi estipulado no precedente judicial, independente de incorporação por ato próprio, não obstante ser recomendado que os órgãos diretivos competentes analisem, reconheçam e determinem a aplicação do precedente judicial vinculante no exercício das atividades administrativas, inclusive por meio de súmulas administrativas.³⁶⁶

4.1.4.2 Posicionamento de Weber Luiz de Oliveira

Por sua vez, e também em sede de dissertação de mestrado convertida, posteriormente, em obra comercial, Weber Luiz de Oliveira adota entendimento ainda mais restritivo da vinculatividade dos precedentes judiciais à administração pública, baseando-se, para tanto, no princípio da legalidade. De acordo com o pensamento do autor, conquanto a administração deva ser influenciada pelos precedentes vinculantes, é necessária a edição de legislação autorizativa que discrimine as balizas para tal atendimento, de forma a legitimar a atuação dos agentes públicos e dar publicidade à posição administrativa. Além disso, Oliveira defende que a encampação do precedente judicial não pode ser automática, sob pena de infração ao princípio democrático e à separação de poderes, na medida em que, para o autor, a concretização dos direitos positivados no texto constitucional, entre eles a igualdade, depende de concretização em lei, posto que a administração pública somente pode fazer o que a lei impõe.³⁶⁷

Contudo, entendemos que a vinculação da administração pública aos precedentes judiciais não representa nenhum risco de ofensa aos princípios democrático, da separação de poderes e da legalidade administrativa. E isso porque a separação de poderes é um princípio positivado no Estado Democrático de Direito para limitar o arbítrio no exercício do poder e

³⁶⁵ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

³⁶⁶ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

³⁶⁷ OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação*. 2. ed. Salvador: *Juspodivm*, 2019, p. 175-242. Conferir também: OLIVEIRA, Weber Luiz de. Precedentes judiciais na administração pública. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 251, p. 429-455, jan. 2016.

conferir proteção aos direitos fundamentais, não podendo ser utilizado como argumento para justificar a violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade.³⁶⁸ Além disso, precedente é norma (interpretação), e não texto (legislação), razão pela qual não afeta a separação de poderes e a legalidade.³⁶⁹

Nestes termos, entendemos, com aporte em Cambi e Aranão, que a vinculação da administração pública aos precedentes judiciais deve ocorrer de forma direta, sob pena de violação dos direitos fundamentais da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade, além de desrespeito à exigência de racionalidade no funcionamento do sistema de justiça (não restrito ao poder judiciário) e do direito fundamental à ordem jurídica justa.³⁷⁰

Assim, mesmo quando inexistente instrumento jurídico em âmbito administrativo determinando a aplicabilidade de precedente do poder judiciário, a administração pública deve observar os posicionamentos firmados pelas cortes de precedentes para não descumprir os princípios da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade no âmbito de sua atuação.³⁷¹

4.2 AS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES E A SUA RELAÇÃO COM O MODELO BRASILEIRO DE PRECEDENTES

Compreendido, pelas considerações expostas no tópico anterior, que a administração pública também está vinculada aos precedentes judiciais, cumpre demonstrarmos que *as orientações administrativas vinculantes se relacionam com o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015*, o que entendemos ser a chave para solucionarmos o problema de pesquisa formulado, consistente em investigar como evitar que, nos casos concretos, ocorra conflito interpretativo entre orientação administrativa vinculante (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV c/c arts. 24 e 30 da LINDB) e precedentes judiciais (CPC-2015, art. 496, p. 4º, I, II e III) para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública.

³⁶⁸ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

³⁶⁹ A interpretação judicial que forma o precedente apenas extrai sentido normativo dos textos da ordem jurídica, não cria o direito. Por essa razão, é inadequado atribuir caráter legislativo à atividade cognitiva desenvolvida pelos tribunais no contexto da formação dos precedentes (MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*, 2017, p. 141). No ponto, conferir o que expomos no subtópico 1.1.1 do capítulo 1.

³⁷⁰ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

³⁷¹ Sobre a promoção de segurança jurídica, igualdade e liberdade pelos instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos, conferir o que expomos nos subtópicos 1.1.2 a 1.1.4 do capítulo 1, a respeito dos precedentes, e nos subtópicos 3.1.3 e 3.1.4 do capítulo 3, sobre as orientações administrativas vinculantes.

Conforme expomos, o parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 dispõe que a sentença proferida contra o poder público que *estiver fundada* (i) em súmula de tribunal superior, (ii) em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos, (iii) em entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, e (iv) em entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa, *está dispensada de ser revista pelo tribunal de segunda instância*, salvo em caso de eventual recurso de apelação da fazenda pública. Evidentemente que, no que diz respeito à interpretação jurídica adotada na sentença, eventual apelação deve se limitar a demonstrar distinção entre casos ou a superação do entendimento, tendo em vista a vinculação da administração pública aos precedentes, tratada anteriormente.³⁷²

Os *contextos decisórios*³⁷³ previstos nos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 foram abordados no primeiro capítulo deste trabalho acadêmico, no bojo do qual nos ocupamos de analisar o modelo brasileiro de precedentes concebido pelo CPC-2015 para tornar mais racional e objetiva a aplicação do direito pelo poder judiciário, a partir da vinculação da atividade decisória dos tribunais e dos juízes aos parâmetros interpretativos fixados pelas cortes de vértice, especialmente quando do julgamento de casos relevantes para a conferência de unidade às interpretações jurídicas acerca do sentido dos textos normativos.

Por ocasião de discorrermos sobre o modelo de precedentes, analisamos o rol do artigo 927 do CPC-2015, que prevê os acórdãos proferidos no julgamento de casos repetitivos (inciso III) e os enunciados das súmulas dos tribunais superiores e do Supremo Tribunal Federal (inciso IV) como instrumentos de unificação interpretativa que vinculam os demais julgamentos do poder judiciário. Naquela oportunidade, referimos que não é o dispositivo do acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos que forma o precedente, mas *as razões determinantes constantes da fundamentação* destes acórdãos. Também mencionamos, naquele capítulo, que não são as súmulas que, propriamente, vinculam os demais tribunais e juízes, mas os *fundamentos determinantes* dos precedentes subjacentes,³⁷⁴ na medida em que, a partir do

³⁷² Recobramos que, conforme Madureira, a atuação da fazenda pública em juízo de forma contrária a precedente vinculante viola o princípio da boa-fé em razão de descumprir o dever de não litigar contrariamente ao direito. (MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*, 2019, p. 195-196).

³⁷³ Expressão utilizada por Gabriel Sardenberg Cunha para se referir aos acórdãos virtualmente capazes de levar à formação de precedentes materialmente compreendidos, que são as decisões que solucionam, por meio de interpretação jurídica operativa, as dúvidas surgidas no momento de aplicação do direito em um caso concreto. (CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*, 2021, p. 147)

³⁷⁴ Consoante o exposto por Daniel Mitidiero, no sentido de que “rigorosamente não são as súmulas que obrigam, mas os precedentes subjacentes.” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 103)

modelo concebido pelo CPC-2015, as súmulas passam a ser um método de trabalho para *explicitação* ou *externalização* do conteúdo dos precedentes (*ratio decidendi*), somente podendo ser corretamente compreendidas à luz dos precedentes que lhe deram origem.³⁷⁵

Também tratamos, no terceiro capítulo, do inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que prevê a dispensa da remessa necessária com base em orientação administrativa vinculante, conforme consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa. Na ocasião, explicamos que esse dispositivo do CPC-2015 deve ser compreendido à luz do parágrafo único do artigo 24 da LINDB, que define como espécie de orientação geral as *interpretações* e especificações contidas em atos públicos de caráter geral da administração, e do artigo 30 da LINDB, que prevê a vinculatividade desses instrumentos de consolidação interpretativa aos órgãos e entidades a que se destinarem. Depois disso, defendemos que as orientações administrativas vinculantes decorrem da atividade típica de interpretação do direito em âmbito administrativo interno e orientação das posturas jurídicas da administração pública, conforme exercida, com exclusividade, pela Advocacia Pública. Por essa razão, demonstramos, de forma exemplificativa, que a disciplina detalhada desses instrumentos de consolidação interpretativa está contida nas leis que versam sobre a atuação dos órgãos de representação e consultoria jurídica dos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios.

A partir dessas compreensões, manifestamos o nosso entendimento no sentido de que os dispositivos da LINDB (art. 24, parágrafo único; e art. 30, *caput* e parágrafo único) disciplinam aquilo que foi previsto, no CPC-2015 (art. 496, p. 4º, IV), como hipótese de dispensa da remessa necessária com base em orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público condenado, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa da Advocacia Pública. Disso resulta a nossa percepção de que *o CPC-2015 relaciona os instrumentos de uniformização de posicionamentos da administração pública ao modelo de precedentes*, tendo em vista que a previsão dos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 coincidem com a dos instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos do poder judiciário, conforme elencados nos incisos III e IV do rol exemplificativo de precedentes vinculantes do artigo 927 do CPC-2015.

Portanto, o CPC-2015 previu a dispensa do reexame obrigatório da sentença proferida contra a fazenda pública que estiver *fundada em precedente judicial* (art. 496, p. 4º, I, II e III

³⁷⁵ ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, 2019, p. 373.

c/c art. 927, III e IV) *ou orientação administrativa vinculante* (art. 496, p. 4º, IV c/c LINDB, art. 24, parágrafo único; e art. 30, *caput* e parágrafo único).

Nisso reside a nossa convicção, exposta nesta oportunidade, no sentido de que a relação entre os precedentes e as orientações administrativas vinculantes consiste no fato de esses instrumentos veicularem interpretações jurídicas uniformizadoras de posicionamentos jurídicos, muito embora originalmente concebidos para orientar, respectivamente, a atuação do poder judiciário e da administração pública. Não por outro motivo, o texto do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, em redação mais detalhada que a do artigo 927, deixa assente o entendimento de que a dispensa da remessa necessária decorre do fato de a sentença condenatória do poder público ter adotado, como suas *razões de decidir*, as *interpretações jurídicas* consolidadas por meio da formação de precedente normativo formalmente vinculante, pelo poder judiciário, ou de orientação administrativa vinculante, pela administração pública.

A propósito disso, Claudio Madureira afirma, em doutrina, que “não há dúvidas de que existem, no regime processual vigente, *decisões administrativas uniformizadoras* que afetam o resultado final dos processos judiciais”, citando, como principal exemplo deste fenômeno, a previsão do inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 que, segundo o autor, obstem “a incidência da remessa necessária (também chamada reexame obrigatório) nos casos concretos.”³⁷⁶ Na conclusão do seu pensamento, Madureira assevera que as orientações administrativas vinculantes orientam o julgamento dos processos judiciais e, por isso, também *integram* o que em doutrina se convencionou chamar modelo brasileiro de precedentes.³⁷⁷

Embora não estejamos convencidos de que as orientações administrativas vinculantes efetivamente *integrem* o modelo de precedentes, posto que essa específica questão não foi objeto de análise na nossa pesquisa, o entendimento manifestado por Madureira no plano da ciência reforça a percepção de que as orientações administrativas vinculantes estão relacionadas com o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015.

A conclusão por nós manifestada, no sentido de que as orientações administrativas vinculantes *se relacionam* com o modelo de precedentes, enseja a compreensão de que a formação e a aplicação das orientações administrativas vinculantes pela administração devem

³⁷⁶ MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*, 2021, p. 498, grifamos.

³⁷⁷ MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*, 2021, p. 498-499.

considerar o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, ou seja, devem levar em conta a existência de precedentes judiciais, conforme demonstramos na sequência do nosso trabalho.

4.3 CRITÉRIOS PARA FORMAÇÃO E UTILIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS VINCULANTES: INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30 DA LINDB CONJUGADO COM O MODELO DE PRECEDENTES CONCEBIDO PELO CPC-2015

Compreendido, pelas razões expostas no tópico anterior, que as orientações administrativas vinculantes se relacionam com o modelo de precedentes, pois elas também veiculam interpretações jurídicas que podem servir de fundamentação para o proferimento de sentença condenatória do poder público, nos propomos a apresentar solução para o problema de pesquisa deste trabalho, que consiste em investigar como evitar que, nos casos concretos, ocorra conflito interpretativo entre orientação administrativa vinculante (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV c/c LINDB, arts. 24 e 30) e precedente judicial (CPC-2015, art. 496, p. 4º, I, II, e III c/c art. 927, III e IV) a respeito de uma determinada questão fático-jurídica complexa. Em outras palavras, pretendemos estabelecer critérios para a formação e utilização dos instrumentos de consolidação interpretativa no âmbito administrativo no contexto do modelo de precedentes.

Defendemos, pelas considerações expostas no tópico 4.1, que os precedentes vinculam a administração pública independentemente de sua encampação, internalização ou recepção formal por meio de lei ou ato administrativo específico da administração pública.³⁷⁸ Também manifestamos, naquela oportunidade, o nosso entendimento no sentido de que o CPC-2015 prevê, especificamente em relação ao inciso III do artigo 927, a vinculação da administração pública aos precedentes firmados no julgamento de casos repetitivos, quando determina que o órgão, ente ou agência reguladora observem o dever de aplicação da tese firmada no julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas e no julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (art. 985, p. 2º e art. 1.040, IV).

No que tange ao objetivo buscado no presente tópico, que é o de solucionar o problema de pesquisa proposto, cumpre registrarmos que os precedentes firmados no julgamento de recursos extraordinários e especiais repetitivos e no julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas (CPC-2015, art. 927, III) estão previstos como hipóteses de dispensa da remessa necessária, conforme incisos II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015.

³⁷⁸ Até porque, se assim o fosse, a vinculação não seria pelo precedente, mas pela lei ou ato administrativo específico que encampou/recepcionou/internacionalizou o precedente no âmbito administrativo.

Diante disso, entendemos que, em razão da *vinculação direta* da administração pública aos precedentes firmados pelo poder judiciário no campo da interpretação e aplicação do direito, as orientações administrativas vinculantes não podem veicular interpretação jurídica contrária a precedente judicial, salvo para apontar a existência de distinção ou superação em virtude de determinada particularidade fático-jurídica do ente público,³⁷⁹ o que resulta, no plano teórico, na impossibilidade de haver conflito entre o inciso IV e os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015.³⁸⁰ Não obstante, se for verificado, no plano prático, que o ente público firmou orientação administrativa vinculante em sentido contrário a precedente judicial, o caso concreto deve ser solucionado mediante a consideração de que a interpretação judicial prevalece sobre a interpretação firmada no âmbito administrativo. E isso porque a Constituição da República assegura amplo acesso à justiça (art. 5º, *caput*, XXXV), de modo que a última palavra sobre a interpretação e aplicação do direito competem ao poder judiciário.

É justamente por esse motivo, por exemplo, que Daniel Mitidiero, a propósito de se referir ao papel das cortes de vértice no Brasil, afirma que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça despontam “como cortes responsáveis por dar *a última palavra* a respeito da interpretação da Constituição e da legislação infraconstitucional na ordem jurídica brasileira.”³⁸¹ De acordo com Daniel Mitidiero, as cortes de precedentes, também denominadas cortes supremas, visam outorgar a unidade do direito mediante a sua adequada interpretação, firmando precedentes que irão “*guiar as futuras decisões das Cortes de Justiça, dos juízes a elas vinculados, da Administração Pública e o comportamento de toda a sociedade civil.*”³⁸²

Portanto, a compreensão das orientações administrativas vinculantes como sendo instrumentos de uniformização interpretativa da administração pública que se relacionam com

³⁷⁹ Comentando a possibilidade de não ocorrer a dispensa da remessa necessária mesmo quando a sentença condenatória do poder público estiver fundada em precedente judicial, Luiz Henrique Volpe Camargo explica que “a dispensa fundada em padrões decisórios vinculantes prevista no § 4º do art. 496 parte do pressuposto de que o juiz, em regra, os aplicará corretamente ao caso concreto. Contudo, é possível que exista *distinção* entre o caso em exame e o que deu suporte à definição do padrão decisório a justificar sua inaplicação ao caso concreto ou a necessidade de sua *superação*.” (CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da remessa necessária. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 67-113, mai. 2018, grifos do autor)

³⁸⁰ O mesmo raciocínio se aplica em relação aos demais precedentes não previstos nos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015. Conforme refere Luiz Henrique Volpe Camargo, “o rol de padrões decisórios descritos no § 4º do art. 496 não pode ser aplicado isoladamente, mas, sim, de forma integrada com o art. 927, que elenca lista mais ampla de padrões decisórios vinculantes, e que, por isso mesmo, também tem a força de dispensar a remessa necessária. Assim, a parcial falta de simetria entre o rol do § 4º do art. 496 com o rol do art. 927 não é fator de redução da força exercida pelos padrões decisórios descritos nos incisos I e V do art. 927.” (CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da remessa necessária. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 67-113, mai. 2018)

³⁸¹ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*, 2014, p. 81, grifos do autor.

³⁸² MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*, 2021, p. 83, grifos do autor.

o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, permite concluir que o ente público não pode editar orientação administrativa vinculante em sentido contrário a precedente judicial, o que evita a existência de conflito entre o inciso IV e os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015. Contudo, caso esse cuidado não seja observado, a existência de orientação administrativa vinculante consolidando interpretação jurídica distinta daquela que foi fixada em precedente normativo formalmente vinculante deve ser solucionada mediante a consideração de que *os instrumentos de uniformização interpretativa firmados pelo poder judiciário prevalecem sobre aqueles firmados pela fazenda pública*, tendo em vista que *as interpretações jurídicas da administração pública estão sujeitas à revisão do poder judiciário*. Consoante anotam, em doutrina, Eduardo Cambi e Adriano Aranão, muito embora a distinção entre texto e norma jurídica também se estenda ao poder executivo, o que enseja a necessidade da formação de instrumentos de unificação interpretativa, o sentido atribuído pela administração pública ao enunciado legal está sujeito à correção de interpretação pelo poder judiciário, razão pela qual a atuação administrativa deve seguir o que foi estipulado no precedente judicial,³⁸³ inclusive a contra gosto do seu próprio entendimento.

Além do entendimento exposto acima, no sentido de que a relação das orientações administrativas vinculantes com o modelo de precedentes enseja a conclusão no sentido que o ente público não pode consolidar interpretação jurídica contrária a entendimento firmado em precedente judicial, o que impossibilita a existência de conflito entre os incisos do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, também o artigo 30 da LINDB e a disciplina detalhada das orientações administrativas vinculantes pelas leis que tratam da atuação dos órgãos de representação e consultoria jurídica do poder público permitem alcançar a mesma conclusão.

Defendemos, no terceiro capítulo, que o artigo 30 da LINDB deve ser entendido como a projeção, no âmbito administrativo, do reconhecimento, pela lei processual, do caráter vinculante dos posicionamentos jurídicos da Advocacia Pública, conforme consolidados em manifestação, parecer ou súmula administrativa (CPC-2015, art. 496, p. 4º, IV). E isso porque o artigo 30 da LINDB determina que a administração pública promova a segurança jurídica na aplicação dos textos normativos, a partir da consolidação de suas interpretações jurídicas por meio da formação de súmulas administrativas ou de respostas a consultas, que terão caráter vinculante em relação aos órgãos e entidades a que se destinam, até a sua ulterior revisão.

³⁸³ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

Também afirmamos, naquela oportunidade, que os instrumentos de uniformização de interpretações jurídicas da esfera administrativa são firmados pela Advocacia Pública, órgão que tem a incumbência constitucional de interpretar o direito em âmbito administrativo interno e orientar as posturas jurídicas da administração. Por esse motivo, demonstramos, a partir de exemplos, que as leis da Advocacia Pública da União, dos estados e dos municípios disciplinam, de forma específica, aquilo que foi previsto no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 e no artigo 30 da LINDB, de modo a nos permitir concluir que os pareceres, as súmulas administrativas e *outras manifestações* da Advocacia Pública são instrumentos voltados a consolidar, em âmbito administrativo, a interpretação a ser dada aos textos normativos em determinado contexto fático, visando promover segurança jurídica na aplicação do direito.

Pois bem. Para o que agora nos interessa analisar, podemos afirmar que também as leis que disciplinam o artigo 30 da LINDB indicam que as orientações administrativas vinculantes não podem contrariar precedentes, salvo, evidentemente, para apontar distinção ou superação do entendimento. Em outras palavras, as leis que disciplinam a formação dos instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos na esfera administrativa, conforme exemplos trazidos na sequência, também estabelecem o dever de observância aos precedentes.

No âmbito da Advocacia-Geral da União, por exemplo, o *caput* e o inciso XII do artigo 4º da Lei Complementar nº 73/1993 incumbem ao Advogado-Geral da União, chefe máximo da Advocacia-Geral da União, a atribuição de editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos tribunais. Idêntica atribuição é conferida ao chefe da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais pela Lei Complementar Estadual nº 83/2005 (art. 3º-A, XXXVII). Referidas disposições demonstram que os posicionamentos jurídicos do poder judiciário determinam a formação das orientações administrativas vinculantes consolidadas em súmulas administrativas, de modo que elas não podem ser editadas em contrariedade às interpretações jurídicas firmadas pelo poder judiciário no contexto da formação de precedentes.

Ainda de forma exemplificativa, vemos que no âmbito da Advocacia Pública do Estado do Espírito Santo também existe previsão legal no sentido da *observância dos precedentes judiciais no momento de formação das orientações administrativas vinculantes*. A Lei Complementar Estadual nº 1.011/2022 que, entre outras disposições, indica o propósito de modernizar a Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, prevê a possibilidade de que as controvérsias jurídicas de caráter repetitivo envolvendo a administração pública estadual direta e indireta sejam objeto de transação por adesão, desde que se fundamente em (i) *autorização*

do Procurador-Geral do Estado com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Superiores ou (ii) parecer do Procurador-Geral do Estado, aprovado pelo Governador do Estado (art. 33, *caput*, I e II).

A propósito desse exemplo, constatamos que o referido artigo 33 da Lei Complementar nº 1.011/2022 do Estado do Espírito Santo permite estabelecer critério interpretativo para a compreensão do artigo 35 do mesmo diploma legislativo estadual, que prevê hipóteses de dispensa da apresentação de recurso quando a decisão proferida contra a fazenda pública estadual estiver de acordo com enunciado do Conselho da Procuradoria-Geral do Estado (orientação administrativa vinculante) ou precedentes do poder judiciário sem, contudo, prever critérios para evitar ou solucionar eventuais divergências de entendimentos.³⁸⁴ Dessa forma, e assim como ocorre em relação ao parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, a edição de orientação administrativa vinculante não pode contrariar entendimento firmado em precedente vinculante, razão pela qual não há, no plano teórico, risco de existir conflito interpretativo.

Portanto, o artigo 30 da LINDB, bem como os dispositivos legais que tratam da atuação interpretativa da Advocacia Pública, devem ser compreendidos à luz do modelo de precedentes, que foi concebido com o propósito de tornar a aplicação do direito no Brasil mais objetiva e racional, a partir da vinculação dos julgadores aos parâmetros interpretativos fixados pelas cortes de vértice no julgamento de casos importantes para a unidade do direito.

Para que o modelo de precedentes atenda essa finalidade, é necessário que os poderes da República atuem de forma harmoniosa e coerente na interpretação e aplicação dos textos normativos, razão pela qual o dever de observância dos precedentes judiciais ultrapassa a esfera dos membros do poder judiciário, incidindo também sobre a atuação do poder executivo,³⁸⁵ inclusive sobre a atividade de interpretação do direito exercida pela Advocacia Pública.

³⁸⁴ Lei Complementar Estadual nº 1.011/2022: “Art. 35. Fica a PGE autorizada a reconhecer a procedência do pedido, a abster-se de contestar e recorrer e a desistir dos recursos já interpostos, quando, inexistente outro fundamento relevante, a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com: I - enunciado administrativo do CPGE; II - acórdão transitado em julgado proferido em sede de: a) controle concentrado ou difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal; b) recursos repetitivos extraordinário ou especial, nos termos do art. 1.036 da Lei Federal nº 13.105, de 2015; c) recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, § 3º, da Constituição Federal; d) recurso de revista repetitivo, processado nos termos do artigo 896-C da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei Federal nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e) incidente de assunção de competência, processado nos termos do art. 947 da Lei Federal nº 13.105, de 2015; e f) incidente de resolução de demandas repetitivas, processado nos termos do art. 976 e seguintes da Lei Federal nº 13.105, de 2015; III - súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal; e IV - súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho.”

³⁸⁵ CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018. Segundo os autores, “o poder

Nos termos das considerações dantes expostas, a Advocacia Pública deve se atentar para a existência de precedente judicial antes de firmar orientação administrativa vinculante a respeito de como determinada disposição normativa deve ser interpretada e aplicada em âmbito administrativo.³⁸⁶ De fato, se os precedentes vinculam a administração pública, não se justifica que a Advocacia Pública oriente a interpretação do direito em sentido contrário à interpretação firmada pelo poder judiciário que, como vimos, detém a incumbência constitucional de dar a última palavra a respeito da interpretação e aplicação do direito no Brasil.³⁸⁷

Portanto, para evitar que, nos casos concretos, ocorra conflito interpretativo entre o inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC e os incisos I, II e III do mesmo parágrafo, a Advocacia Pública deve observar as interpretações jurídicas firmadas em precedente judicial antes de editar orientação administrativa vinculante, o que garante que a administração pública não seja orientada a agir de forma contrária a entendimento firmado em precedente.

Contudo, se, por um descuido, esse cuidado não for observado pela Advocacia Pública e, na prática, constatar-se a existência de orientação administrativa vinculante em sentido contrário a precedente judicial, o caso concreto deve ser solucionado mediante a consideração de que os precedentes prevalecem sobre as orientações administrativas vinculantes para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública.

O raciocínio pela prevalência dos precedentes sobre as orientações administrativas vinculantes na situação hipotética retratada acima revela-se mais condizente com a natureza jurídica e com a função do instituto da remessa necessária no sistema processual vigente, além de corresponder à funcionalidade do modelo de precedentes na ordem jurídica brasileira de orientar a interpretação e aplicação dos textos normativos nos casos concretos.

do Estado Democrático de Direito é uno e indivisível”, razão pela qual “não podem os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, [...], agirem isoladamente, sem racionalidade e racionalização nas suas atuações.”

³⁸⁶ A consequência disso é que a administração pública, ressalvadas as hipóteses de distinção ou superação do entendimento, não pode firmar orientações administrativas vinculantes em contrariedade a precedentes.

³⁸⁷ É por esse motivo, inclusive, que muitas orientações administrativas vinculantes se destinam a explicitar ou explicar o conteúdo de precedentes judiciais com o objetivo de orientar as posturas jurídicas da administração pública à sua efetiva observância. Podemos citar, como exemplo, a edição de súmula administrativa pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais veiculando o entendimento fixado pelo STF no julgamento do RE nº 898450/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema nº 838), a respeito da constitucionalidade da proibição, contida em edital de concurso público, de ingresso em cargo, emprego ou função pública para candidatos que tenham certos tipos de tatuagem em seu corpo. De acordo com o enunciado de súmula administrativa nº 31/2019 da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, “fica dispensada a interposição de recursos contra decisão judicial que conclua pela inconstitucionalidade/ilegalidade da exclusão de candidato em concurso público pelo fato de ser portador de tatuagem, independentemente da extensão dessa ou da sua visibilidade, *ressalvados os casos em que o conteúdo da tatuagem representar violação a valores constitucionais.*” (grifamos)

No que diz respeito à remessa necessária, apesar de existir quem defenda sua natureza jurídica recursal,³⁸⁸ ela é “usualmente compreendida como condição legal de eficácia definitiva da sentença,” que “somente transitará em julgado após a reapreciação da decisão pelo Tribunal hierarquicamente superior ao qual está vinculado o juiz da demanda.”³⁸⁹ Em razão dessa sua natureza jurídica (*razão de ser*), defende-se que a função do reexame obrigatório é “assegurar um maior controle da qualidade da sentença proferida”,³⁹⁰ ou seja, “objetiva-se atingir a segurança jurídica de que a sentença proferida contra a Fazenda Pública foi correta.”³⁹¹

Portanto, o alinhamento da fundamentação do *decisium* com entendimento firmado em precedente judicial *ou* orientação administrativa vinculante (quando inexistente precedente sobre a questão) atesta que a sentença condenatória da fazenda pública foi proferida de forma correta, não sendo cabível o seu reexame obrigatório. Todavia, se houver divergência entre orientação administrativa vinculante e precedente judicial, deve prevalecer o posicionamento jurídico uniformizador do poder judiciário para fins de dispensa remessa necessária, tendo em vista que as interpretações jurídicas da administração pública estão sujeitas à revisão judicial (CRFB, art. 5º, XXXV). Desse modo, e ressalvadas as hipóteses de distinção ou superação do entendimento (CPC-2015, art. 489, p. 1º, VI), sempre que a sentença condenatória do poder público estiver fundada em precedente *haverá* a dispensa do reexame obrigatório, pois a interpretação administrativa em sentido contrário restou *não-confirmada* pelo poder judiciário.

Pelo mesmo motivo, e no que diz respeito à orientação das posturas jurídicas da administração pública, a existência de divergência interpretativa entre orientação administrativa vinculante e precedente judicial deve ser resolvida mediante a prevalência deste último. Assim, os órgãos, entidades e agentes públicos devem *deixar de aplicar* interpretação jurídica firmada em orientação administrativa vinculante quando verificarem, no exercício de suas atribuições

³⁸⁸ Conferir: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021 e DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal. 16 ed. Salvador: *Juspodivm*, 2019.

³⁸⁹ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória)*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 465. No mesmo sentido, conferir: RODRIGUES, Marco Antonio. *A fazenda pública no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016 e NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

³⁹⁰ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória)*, 2018, p. 465-466.

³⁹¹ JORGE, Flávio Cheim. *Teoria Geral dos Recursos Cíveis*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 276. Este autor também considera ser inadequado atribuir à remessa necessária natureza jurídica recursal, na medida em que “faltam-lhe todos os elementos necessários para a sua caracterização como recurso, tais como a tipicidade, a voluntariedade, a dialeticidade e o próprio direito ao contraditório da parte contrária.” (JORGE, Flávio Cheim. *Teoria Geral dos Recursos Cíveis*, 2015, p. 277)

constitucionais e legais, que o poder judiciário firmou precedente em sentido contrário à interpretação firmada em sede administrativa. Esse dever de conduta resulta da compreensão, antes externada, no sentido de que a administração pública se vincula *diretamente* aos precedentes judiciais, não sendo necessária a edição de ato administrativo específico que reconheça, encampe ou internalize o conteúdo do precedente no âmbito administrativo.³⁹²

A propósito, se o conflito interpretativo entre orientação administrativa vinculante e precedente decorrer da superveniência de precedente judicial fixando interpretação jurídica distinta daquela que foi consolidada em âmbito administrativo, verifica-se a *não-confirmação* da interpretação jurídica firmada pela Advocacia Pública para orientar as posturas jurídicas da administração pública, posto que, conforme referimos, os precedentes vinculam a própria atividade interpretativa dos textos normativos pelo órgão de representação e consultoria jurídica do poder público, que deverá promover a alteração do entendimento administrativo firmado.

Por fim, devemos esclarecer que a solução para o problema de pesquisa, apresentada nesta oportunidade, não decorre da tentativa de introduzir uma hierarquia normativa superior dos precedentes sobre as orientações administrativas vinculantes.³⁹³ Além de não ter sido esse o objeto do nosso trabalho, o texto do artigo 496 do CPC-2015 não permite que hierarquizemos os instrumentos previstos nos incisos I, II, III e IV de seu parágrafo 4º, razão pela qual a nossa proposta de solução para o problema de pesquisa adota como critério para evitar a existência de conflito interpretativo entre orientação administrativa vinculante e precedente judicial tão somente a posição institucional que o poder judiciário ocupa na ordem jurídica brasileira, notadamente para a unificação da interpretação dos textos normativos.

³⁹² Conforme Eduardo Cambi e Adriano Aranão, a vinculação da administração pública aos precedentes judiciais de forma direta é uma exigência lógica do ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que o sentido conferido pela administração pública às disposições normativas está sujeito à revisão judicial, o que poderá acarretar na sua correção. Assim, se “a decisão judicial deve observar o sentido que foi atribuído à lei/Constituição pelo precedente judicial”, compreende-se que também a administração pública fica vinculada, no exercício das suas funções, “*diretamente* ao sentido conferido à lei/Constituição pelo precedente judicial.” (CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018, grifamos). A propósito, conferir o que expomos no subtópico 4.1.4 a respeito das objeções teóricas a esse entendimento.

³⁹³ “A noção de hierarquia normativa descreve a situação na qual, dado um complexo de normas (em teoria, aos menos duas) uma ou algumas delas resultam supraordenadas em relação a outras (enquanto estas últimas são subordinadas em relação às primeiras).” (PINO, Giorgio. Interpretação e “crise” das fontes. Tradução de Hermes Zaneti Júnior com coordenação e revisão de Graziela Argenta e Juliana Provedel. *Civil Procedure Review*. v. 12, n. 3, p. 31-66, set./dez. 2021)

CONCLUSÃO

Este trabalho principiou do problema surgido em virtude do texto do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que dispõe sobre as hipóteses de dispensa da remessa necessária com base em instrumentos de uniformização de posicionamentos jurídicos, prever que a sentença condenatória do poder público que estiver fundada em entendimento jurídico do próprio ente público condenado ou do poder judiciário está dispensada de ser revista pelo tribunal de segundo grau em reexame obrigatório, sem, contudo, estabelecer critérios para se evitar ou resolver conflito interpretativo que poderia surgir entre orientação vinculante firmada no âmbito administrativo e precedente judicial a respeito de uma mesma questão fático-jurídica complexa.

Diante disso, nossa pesquisa teve como objetivo geral investigar como evitar que, nos casos concretos, exista conflito interpretativo entre os instrumentos administrativos previstos no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 e os precedentes judiciais elencados nos incisos I, II e III do mesmo dispositivo legal, tanto para os fins de dispensa da remessa necessária como para orientação das posturas jurídicas da administração pública.

Após o desenvolvimento da pesquisa, reputamos confirmada a nossa hipótese inicial no sentido de que as orientações vinculantes firmadas no âmbito administrativo se relacionam com o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015, o que resulta na compreensão de que a formação e a aplicação das orientações administrativas vinculantes no âmbito administrativo deve considerar a existência de precedentes judiciais e o papel institucional que as cortes de precedentes cumprem na ordem jurídica brasileira.

Essa compreensão permitiu-nos resolver o problema de pesquisa, no sentido que a Advocacia Pública deve observar as interpretações jurídicas firmadas em precedente judicial antes de editar orientação administrativa vinculante, o que garante que a administração pública não seja orientada a agir de forma contrária a entendimento firmado em precedente judicial.

De fato, a previsão das orientações administrativas vinculantes conjuntamente com os precedentes judiciais no parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015, que disciplina a dispensa da revisão obrigatória de condenação da fazenda pública com base em entendimentos jurídicos, revela opção do legislador processual de relaciona-las com o modelo de precedentes, o que indica que a formação desses instrumentos pelo órgão de consultoria jurídica e representação judicial do poder público, bem como a sua utilização/aplicação pela administração pública, deve levar em consideração o modelo de precedentes como um todo, inclusive as suas finalidades.

O modelo de precedentes tem a funcionalidade de unificar a interpretação dos textos da ordem jurídica e conferir segurança jurídica, igualdade e liberdade na aplicação do direito no Brasil. Por essa razão, as orientações administrativas vinculantes não podem ser editadas em contrariedade às interpretações jurídicas firmadas pelo poder judiciário no contexto de interpretação do direito e formação de precedentes, salvo, evidentemente, para apontar distinção ou superação do entendimento em razão de particularidade fático-jurídica do ente público.

Esse entendimento nos possibilitou propor critérios para a formação e utilização dos instrumentos de uniformização de posicionamentos em âmbito administrativo.

Assim, esperamos ter demonstrado que a Advocacia Pública deve observar a existência de precedente judicial antes de firmar orientação administrativa vinculante a respeito de como o direito deve ser interpretado e aplicado no âmbito administrativo, o que evita a existência de conflito interpretativo entre o inciso IV e os incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 496 do CPC-2015 para fins de dispensa da remessa necessária e orientação das posturas jurídicas da administração pública. Além disso, se esse cuidado não for observado pela Advocacia Pública, os demais órgãos, entidades e agentes públicos que integram a administração pública devem deixar de aplicar orientação administrativa vinculante contrária a entendimento firmado em precedente judicial, posto que, nesse caso, a interpretação administrativa restou *não-confirmada* pelo poder judiciário, que detém a incumbência constitucional de dar a última palavra a respeito da interpretação e aplicação do direito no Brasil.

Por fim, reiteramos que nossa pesquisa se limitou à análise da uniformização de posicionamentos jurídicos em âmbito administrativo por meio das orientações administrativas vinculantes, sobretudo em razão da sua previsão em dispositivo do CPC-2015 que trata do modelo brasileiro de precedentes. Portanto, nosso trabalho não comportou a investigação de outras decisões ou atos administrativos que possam veicular posicionamentos jurídicos, tampouco pretendeu associar as orientações administrativas vinculantes à discussão a respeito da suposta caracterização de precedentes administrativos no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa por nós empreendida, embora tenha comportado limitações e esteja sujeita a discussões, críticas e correções no plano da ciência, representa esforço válido na busca pela racionalidade e segurança jurídica na atuação estatal em suas diversas esferas, contribuindo para o aprimoramento do debate sobre o modelo de precedentes concebido pelo CPC-2015 e as funções que tende a cumprir na ordem jurídica brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ALVIM, Teresa Arruda. A modulação do art. 927, § 3º, do CPC. *Revista Judiciária do Paraná*. Ano XV, n. 19, maio 2020, p. 155-172. Disponível em: <<http://www.revistajudiciaria.com.br/portfolio-posts/revista-judiciaria-do-parana-edicao-19/>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio/jun./jul., 2008. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=290>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. (versão eletrônica). Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo e procedimento administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. (Tratado de direito administrativo, v. 5, coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. *Segurança jurídica extrajudicial e precedentes administrativos: uma investigação sobre a aplicação de precedentes do CADE a partir da análise dos mapas de citação*. 120 f. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014.

BRASIL, Senado Federal. *Parecer nº 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o PLS nº 349/2015, do Senador Antonio Anastasia*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1567532406410&disposition=inline>>. Acesso em 13 fev. 2022.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Teoria do Precedente Judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais*. São Paulo: Noeses, 2012.

CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança de jurisprudência consolidada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 221, p. 13-48, jul. 2013.

CABRAL, Antonio do Passo. El principio del contradictorio como derecho de influencia y deber de debate. *Revista peruana de derecho procesal*. Lima: Communitas, n. 16, p. 261-278, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. *Rivista di diritto processuale*. Padova: CEDAM, p. 449- 464, 2005.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da remessa necessária. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 67-113, maio 2018.

CAMBI, Eduardo; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 279, p. 359-377, maio 2018.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2019.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracultura, 2015.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 237, p. 271-315, jul./set. 2004.

COUTO E SILVA, Almiro. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 179/80, p. 51-67, jan./jun. 1990.

COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. In: NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coord.). *Tomo Direito Administrativo e Constitucional* (Enciclopédia Jurídica da PUC-SP). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em 15 dez. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

CUNHA, Gabriel Sardenberg. *Precedentes obrigatórios e jurisprudência vinculante*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. Dever de decidir. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 113-121.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da lei de processo administrativo federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 23-44.

DIAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*. v. 24, p. 75-116, 1957.

DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. *Civil Procedure Review*. vol. 11, n. 2, p. 209-218, maio/ago. 2020.

DIDIER JR., Fredie. Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buriel de; ATAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*. v. 3. Salvador: *Juspodivm*, 2015, p. 383-398.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal*. 16. ed. Salvador: Ed. *Juspodivm*, 2019.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Remessa necessária. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção repercussões do novo CPC: fazenda pública*. v. 3. 2. ed. Salvador: *Juspodivm*, 2016, p. 169-191.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Teoria geral do processo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Traduzida por Elaine Nassif. 8. ed. Bookseller: Campinas, 2006

FERRAJOLI, Luigi. Interpretazione dottrinale e interpretazione operativa. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, n. 43, p. 290-304, 1966.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FPPC. XI Fórum Permanente de Processualistas – Brasília, 2022. Enunciados atualizados. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 28/07/2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei 9.784/1999) – para além da Administração Federal. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 235, p. 233-255, jan./mar. 2004.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. *Direito, Estado e Sociedade*. n. 52, p. 159-176, jan./jun., 2018.

JORGE, Flávio Cheim. *Teoria Geral dos Recursos Cíveis*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LOPES, Alexandre dos Santos. *Precedentes judiciais e administração pública: constitucionalização, processo e litigiosidade*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. 4. ed. Salvador: Juspodvim, 2022.

MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MADUREIRA, Cláudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Salvador: Juspodvim, 2012.

MADUREIRA, Cláudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo-valorativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MADUREIRA, Claudio. Instituição de Procuradorias Jurídicas no âmbito dos Municípios. *Fórum Municipal & Gestão de Cidades*, v. 5, p. 28-39, 2014.

MADUREIRA, Claudio. Legalidade é juridicidade: notas sobre a (i)legitimidade da aplicação de leis inconstitucionais pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 19, n. 75, p. 217-240, jan./mar. 2019.

MADUREIRA, Claudio. *Licitações, contratos e controle administrativo: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do modelo brasileiro de processo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MADUREIRA, Claudio. *Modelo de precedentes e justiça: contributo para a realização da justiça nos casos concretos* (livro eletrônico). Vitória: EDUFES; Rio de Janeiro: MC&G, 2022.

MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MADUREIRA, Claudio; ARAÚJO, Carlos André Luís. A Advocacia Pública como atividade essencial ao combate à COVID-19. In: CAMPOS, Adriana Pereira; MAZZEI, Rodrigo (coord.). *Questões jurídicas decorrentes da COVID-19: processo, tribunais e tratamento de conflito*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 87-101.

MADUREIRA, Claudio; ARAUJO, Carlos André Luís. Licitações, contratos e Modelo Brasileiro de Processo: notas sobre a viabilidade da utilização de ferramentas processuais para conferir maior eficiência às aquisições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 11, n. 3., p. 96-116, 2021.

MADURERIA, Claudio. Modelo brasileiro de controle de constitucionalidade das leis. In: DA ROCHA, Cláudio Jannotti; PORTO, Lorena Vasconcelos; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. (coord.). *O direito e o processo do trabalho no século XXI: direito processual do trabalho e direito processual civil*. vol. 3. Belo Horizonte: Virtualis, 2019, p. 171-186.

MARINONI, Luiz Guilherme. *O julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*. Salvador: Juspodivm, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes obrigatórios. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos ao país. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos?imprimir=1>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Ensaio sobre o processo como disciplina do exercício da atividade estatal. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 261-285.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004.

MEDAUAR, Odete. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: formação e características centrais. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 13-21.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/1999. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, p. 147-169, jan./mar. 2003.

MERKL, Adolf. *Teoria general del derecho administrativo*. México: Ed. Nacional, 1975.

MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 206, p. 61-78, 2012.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 24, out./nov./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-24-OUTUBRO-2010-PAULO-MODESTO.pdf>>. Acesso em: 25/03/2021.

MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.

NERY JR., Nelson; ABOUD, Georges. *Stare decisis vs direito jurisprudencial*. In: FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno; NUNES, Dierle. (et. al.) (org.). *Novas tendências do Processo Civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. Salvador: *Juspodivm*, 2013, p. 483-512.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. Motivação do ato administrativo na disciplina de direito público da LINDB. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2019, p. 03-20.

NUNES, Dierle; HORTA, André Frederico. Aplicação de precedentes e *distinguishing* no CPC/2015: uma breve introdução. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buriel de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes*. v. 3. Salvador: *Juspodivm*, 2015, p. 298-333.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, n. 26, p. 59-88, dez. 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na administração pública. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 382-400, maio/ago. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O princípio da proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 26, n. 5, p. 531-548, maio 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação*. 2. ed. Salvador: *Juspodivm*, 2019.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. Precedentes judiciais na administração pública. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 251, p. 429-455, jan. 2016.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Fundamentação das decisões judiciais: o controle da interpretação dos fatos e do direito no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Norma fundamental do processo civil brasileiro: aspectos conceituais, estruturais e funcionais. *Civil Procedure Review*. v. 9, n. 1, p. 101-124, jan./abr. 2018.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos; ZANETI JR., Hermes. Interpretação operativa, hermenêutica e precedentes: um diálogo com Lenio Streck. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*. Belo Horizonte, ano 17, n. 25, p. 29-43, jan./jun. 2019.

PINO, Giorgio. Interpretação e “crise” das fontes. Tradução de Hermes Zaneti Júnior com coordenação e revisão de Graziela Argente e Juliana Provedel. *Civil Procedure Review*. v. 12, n. 3, p. 31-66, set./dez. 2021.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A fazenda pública no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do processo administrativo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 84, p. 64-74, out./dez. 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e de seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 277-285.

TUCCI, José Rogério Cruz e. O regime do precedente judicial no novo CPC. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; MACÊDO, Lucas Buril de; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de (coord.). *Precedentes*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 442-457.

VALIM, Rafael; CARVALHO, Gustavo Marinho de. Os precedentes administrativos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2019, p. 123-139.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. A administração pública na racionalidade da previsibilidade: ensaio sobre a aplicação do princípio da confiança. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. *A Lei de Introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2019, p. 647-666.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória)*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

WRÓBLEWSKI, Jerzy. Legal decision and its justification. *Logique et Analyse*. n. 14. Bruxelles: Centre National de Recherches de Logique, 1971.

ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente*. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ZANETI JR., Hermes. A legalidade na era da proteção das necessidades de tutela: princípio da constitucionalidade e legalidade ampla. In: DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre. *Grandes temas do novo CPC: normas fundamentais*. v. 8. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 175-196.

ZANETI JR., Hermes. Comentários ao art. 928. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. (versão eletrônica). Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ZANETI JR., Hermes. Poderes do relator e precedentes no CPC/2015: perfil analítico do art. 932, IV e V. In: NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando. *A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015: estudos em homenagem à Prof. Teresa Arruda Alvim*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 525-544.

ZANETI JR., Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Por que o Poder Judiciário não legisla no modelo de precedentes do Código de Processo Civil de 2015? *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 257, p. 371-388, jul. 2016.

ZENKNER, Marcelo. O (velho) reexame necessário no novo CPC. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção repercussões do novo CPC: fazenda pública*. v. 3. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 441-454.