



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira

Proceeding, administrative precedent and the new forms of justification for Brazilian Public Administration

Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

Resumo: O artigo apresenta o instituto do precedente administrativo como maneira de justificação das decisões administrativas a partir da Lei federal nº 9.784/99. Para tanto, são apresentados os elementos principais da Lei federal, revelando a estrutura interna, e o contexto da transformação da administração pública brasileira na década de 1990. Após, discute-se como a processualização contribuiu para a aplicação de precedentes administrativos e como o Novo Código de Processo Civil se relaciona com o ponto. Na ocasião, características e fundamentos são indicados para justificar a aplicação deste novo instituto no ordenamento pela administração pública, bem como são ressaltadas as dificuldades de operação com precedentes num país sem uma tradição igual à do *common law*. No final, são apresentados alguns apontamentos de um direito administrativo em transformação.

Palavras-chave: precedente administrativo; processo; justificação; administração pública.

Abstract: This essay presents the idea of administrative precedent as a form to justify the administrative decisions from the perspective of Federal Law No. 9.784 / 99. Thus, it argues how the federal law enables the application of precedents, revealing the internal structure and the context of the transformation of the Brazilian administration occurred in the 1990's. Afterwards, the paper discusses how the theme of administrative proceeding contributed to the application of precedents and discusses the relation with the New Brazilian Code of Civil Procedure. It will be indicated the elements and the justifications of this new instrument used by public authorities and highlighted the difficulties of operating with precedents in a country without a tradition equal to the common law. Lastly, some final remarks are considered about the changing of Brazilian administrative law.

Keywords: administrative precedent; proceeding; justification; public administration.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p133-149>

Artigo submetido em: agosto de 2015

Aprovado em: dezembro de 2015

PROCESSO, PRECEDENTES E AS NOVAS FORMAS DE JUSTIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Marco Antonio Loschiavo Leme de BARROS*

Sumário: 1. Introdução; 2. Processualização e as transformações na tomada de decisão pela administração pública brasileira; 3. Precedente administrativo e seus reflexos no Brasil; 4. Precedente administrativo à luz do Novo Código de Processo Civil; 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A Lei federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo, foi resultado de um anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas. Desde sua promulgação, mais de uma década atrás, o referido diploma conjuntamente com outras leis de processo administrativo, fixaram os novos limites da atuação da administração pública brasileira, sobretudo no desempenho da atividade decisória.

Muito embora esse conjunto de leis não represente um modelo normativo uniforme e coeso - a diversidade e a heterogeneidade são traços do modelo brasileiro¹ -, é inquestionável que essas leis, cada um à sua maneira, marcou um avanço no desenvolvimento institucional do país. Hoje a observação do processo administrativo é exigência compulsória em qualquer ato produzido pela administração pública - o processo se transformou no instrumento *por excelência* de uma atuação democrática da administração, assegurando certeza e previsibilidade na relação entre administrador e administrado².

Sob os imperativos do princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional 19/98, e da boa administração, no âmbito dos órgãos decisórios, verificou-se uma racionalização do processo. Vale dizer, o processo administrativo na atualidade, muito mais do que um *iter*, é visto como um espaço aberto e flexível para o desenrolar das diferentes relações jurídicas administrativas (BAPTISTA, 2003; SUNDFELD, 2011; SUNDFELD, MUNÕZ, 2000). Por sua vez, essa racionalização também foi acompanhada de uma abertura e flexibilização das formas de justificação da administração - discute-se a produção e a aplicação de precedentes (ou outros atos normativos concretos) da administração pública para justificar suas decisões.

* Advogado e pesquisador. Doutorando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Direito FGV-SP).

¹ Tanto a Lei federal como a Lei paulista, ou mesmo as leis com procedimentos administrativos específicos, como é o caso da Lei de contratações públicas nº 8.666/93, ou de órgãos próprios como a recente Lei nº 12.529/2011 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, foram o resultado de diferentes propostas e escolhas normativas que se ajustaram, funcionando de maneira complementar em cada caso.

² Nas avaliações, após mais de uma década de vigência, as leis gerais de processo administrativo são destacadas como um desdobramento do estado democrático de direito, apesar da necessidade de superar certas dificuldades ainda arraigadas no país. O retrato do caso brasileiro é descrito por Adilson Dallari, no prefácio da obra *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*: "Não obstante, agora, se tenha uma noção clara de que o processo administrativo é imanente ao Estado Democrático de Direito, que deriva necessariamente do princípio republicano e que se constitui em elemento fundamental para a concretização do superprincípio da segurança jurídica, vale lembrar que a administração pública brasileira ainda é marcada por arraigadas concepções autoritárias e patrimonialistas, herdadas de séculos de governo colonial, do interregno imperial, das distorções da chamada República Velha e dos períodos ditatoriais" (NOHARA; MORAES FILHO, 2011, p. lx). Outro sentido próximo é de Carlos Ari Sunfeld ao afirmar que é necessário viver o processo administrativo em seu sentido profundo (SUNDFELD, 2011).

É nesse último sentido que o trabalho examina o surgimento do instituto do precedente no direito administrativo brasileiro a partir do contexto da processualização e, mais recentemente, os seus novos contornos com o advento da Lei nº 13.105/15, Novo Código de Processo Civil (Novo CPC). Trata-se de um exame de um direito em transição e, por isso, toda e qualquer conclusão apontada deve ser relativizada, pois, ainda, prevalece uma situação de incerteza e precariedade no debate. Como será apontado, não é defendido um transplante de um instituto estrangeiro – com ou sem a devida tropicalização que muitas vezes se realizou em outros temas jurídicos. Ao contrário, é a partir da observação da atuação da administração brasileira, que se explica como agentes e órgãos da administração aplicam decisões passadas para justificar as novas decisões.

Cumprido esclarecer que o texto segue a distinção apresentada por Rodriguez (2013) entre fundamentação e justificação e, portanto, adota-se a ideia de justificação como uma maneira sistemática de fundamentar uma decisão a partir de determinados padrões da argumentação – como é o caso da aplicação dos precedentes. Distingue-se do termo mais amplo que é a fundamentação, que se refere a qualquer forma de argumentação que pretende explicitar as razões pelas quais alguém tomou uma decisão.

O trabalho está dividido em quatro seções. A primeira apresenta os elementos principais da Lei federal, revelando a estrutura interna³, e o contexto da transformação da administração pública brasileira na década de 1990. Na seção seguinte, é discutido como o tema da processualização contribuiu para a aplicação de precedentes administrativos. Na ocasião, características e fundamentos são indicados para justificar a aplicação deste novo instituto no ordenamento, bem como é ressaltado as dificuldades de operação com precedentes num país sem uma tradição igual ao do *common law*. A terceira seção aborda a relação do precedente a partir das inovações introduzidas pelo Novo CPC, que estabelece um regime processual. A última seção será dedicada a alguns apontamentos finais.

2. Processualização e as transformações na tomada de decisão pela Administração Pública Brasileira

O despertar do processo administrativo no Brasil está necessariamente relacionado com as transformações operadas na sociedade, ocorridas no começo da década de 1990, após regime militar, marcada por uma série de reformas na economia e na gestão pública do país.

As transformações na gestão pública confirmavam uma mudança de visão do paradigma da administração pública. Segundo o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1997), foi na década de 90 que se verificou a inviabilidade do Estado Social, sobretudo em razão da grave crise fiscal e do endividamento público que assolava o país desde os anos 80. A evidência era que as tarefas tradicionais do Estado, como as garantias da propriedade e dos contratos, e o papel de assegurar e efetivar os direitos sociais não eram mais cumpridos com êxito. Em síntese, Estado e mercado não poderiam ser vistos como alternativas polares, mas como agentes complementares de uma coordenação econômica, justificando uma intensa reforma.

É possível verificar⁴ quatro principais componentes da reforma da gestão pública, brevemente: (i) a delimitação das funções do Estado, com o programa de privatização; (ii) a redução do grau de

³ Para esse propósito o autor aproveitou apontamentos já realizados por juristas e acadêmicos acerca dos dispositivos da lei para identificar os temas centrais englobados pela Lei federal. Destacam-se no caso as obras de Odete Medauar, em *A processualidade no direito administrativo* (2008), de Sergio Ferraz e Adilson Dallari, em *Processo Administrativo* (2007) e de Carlos Ari Sundfeld e Guillermo Andrés Muñoz (orgs.), *As leis de processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98* (2000).

⁴ Foram consultados os apontamentos de BRESSER PERREIRA (1997).

interferência do Estado por meio de programas de desregulação, aumentando o recurso aos mecanismos de controle via mercado, (iii) a implantação de uma administração pública gerencial - ao invés de burocrática, e, por fim, (iv) o aperfeiçoando de mecanismos da democracia representativa, abrindo espaço para o controle social.

Na área econômica destacava-se a introdução do Plano Real, que inaugurou uma nova fase da luta contra a inflação a despeito do fracasso dos demais planos anteriores e, sobretudo, uma valorização da economia do país – com maior solidez e estabilidade.

Diante desse quadro de mudança, em especial com a significativa multiplicação dos centros autônomos de decisão administrativa, com a criação das agências reguladoras, a implementação do processo administrativo veio suprir um déficit de legitimidade da atuação administrativa⁵, vista por vezes como ineficiente, excessivamente autoritária e pessoalizada. Era inevitável que novos modelos normativos⁶ fossem criados para implementar e instrumentalizar as mudanças, dentre os quais se destacava a necessidade do aperfeiçoamento dos processos decisórios.⁷

O foco era disciplinar o modo de atuação da administração, ganhando espaço às discussões relativas ao processo administrativo – aliás, algumas discussões eram antigas, alguns juristas já haviam discutido o assunto de uma codificação no país, como o caso de Themístocles Brandão Cavalcanti.⁸ O ponto era repensar a atuação administrativa em torno da ideia do processo:

O processo administrativo, por sua vez, é a sede por excelência da participação administrativa. Apresenta-se como o instrumento mais apto à construção de uma nova Administração Pública destinada a atuar como mediadora e catalisadora de interesses sociais. Desse modo, por conta do desenvolvimento da participação administrativa, assiste-se, por toda a parte, a um verdadeiro movimento de processualização da vida administrativa (BAPTISTA, 2003, p. 179).

⁵ Esse déficit de legitimação da atuação administrativa é retratado por Patrícia Baptista, na obra *Transformações do Direito Administrativo* (2003), como resultado do fracasso do modelo liberal, no qual o único fundamento de legitimidade da administração era exclusivamente o cumprimento da lei. A dificuldade estava, sobretudo, no problema da insuficiência do conteúdo da própria lei, para alcançar os resultados pretendidos, além é claro do risco da captura de interesses de grupos em detrimento das verdadeiras demandas da sociedade. Para a autora, a superação desse déficit está relacionada com uma nova forma da participação da administração, pautada, sobretudo, pela negociação e consensualização junto ao cidadão.

⁶ Seria possível citar como exemplo as criações das agências reguladoras, a ampliação das parcerias público-privadas, a expansão do terceiro setor, a implementação da modalidade licitatória do pregão e, sobretudo, a edição das leis gerais de processo administrativo.

⁷ Não é objetivo desse trabalho desenvolver esse ponto, apenas destacar que a melhoria da atuação da administração está intrinsecamente relacionada com a imparcialidade da atuação do administrador e com a observação das garantias da ampla defesa e do contraditório.

⁸ A referência foi retirada da obra de Odete Medauar, *A processualidade no direito administrativo*, p. 195-196. Certamente outros juristas também são referências na defesa do tema do processo administrativo, antes da edição das leis gerais no Brasil, Destaca também A. B. Cotrim Neto, no artigo “Do Contencioso administrativo e do processo administrativo no estado de direito, em 1987, onde novamente destaca a influência de Themístocles Brandão Cavalcanti, com a ideia de uma codificação para uniformizar e simplificar as normas dispersas sobre procedimento administrativo no Brasil, inclusive mencionando que “[e] não por acaso, exatamente pela época de publicação de sua obra príncipes [Instituições de direito administrativo brasileiro], quando o presidente do então Conselho federal do serviço público civil, precursor da DASP, lhe atribuiu o encargo de elaborar um anteprojeto de Código de Processo Administrativo, Themístocles Cavalcanti desincumbiu-se dele, tendo redigido o trabalho que, todavia, na época, não mereceu a consideração reclamada” (COTRIM NETO, 1987, p.153).

O movimento de processualização em destaque, segundo Odete Medauar (2008), iniciou-se a partir da década de 70 com a edição de leis e códigos de processo ou procedimento administrativo em diversos países.⁹ Em que pese considerar o atraso da promulgação das leis gerais de processo administrativo no Brasil, ocorrido apenas no final da década de 90, fato é que muito dos trabalhos das comissões responsáveis pela elaboração dos anteprojetos já haviam iniciado no início da década – como a Lei paulista em 1990 e a Lei federal em outubro de 1995. Além disso, destaca-se a peculiaridade do “desinteresse” no caso brasileiro de uma lei de processo administrativo em razão do conteúdo do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, reconhecendo a aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório na esfera administrativa.

Contudo, não se pode negar que esse movimento, aliado ao contexto de reformas e da abertura econômica, com a necessidade de assegurar os investimentos estrangeiros no país, foram os principais motivos pela introdução das leis gerais de processo administrativo. No caso específico da Lei federal é inegável verificar também a influência da criação das agências reguladoras federais e das transformações operadas em diferentes setores.

Os delineamentos da Lei federal em grande medida foram construídos e influenciados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), isto porque, o núcleo do processo administrativo já estava albergado na Constituição Federal, expressamente previsto no mencionado artigo 5º, LV, com efeito, sempre foi objeto de relevante interpretação da Corte. Em diversas oportunidades, anteriores à edição da lei, o STF já tinha firmado entendimento sobre a obrigatoriedade da instauração de prévio processo administrativo.

A principal contribuição da Lei federal foi sistematizar, em dezoito capítulos, os fundamentos do processo administrativo em geral, como expresso no *caput* do artigo 1º, trata-se do conjunto de normas básicas, visando “(...) à proteção dos direitos os administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”. É inevitável perceber que o campo de incidência da Lei é vasto, referindo-se a toda e qualquer atuação do administrador, sobretudo tendo em vista que não foram estabelecidos procedimentos específicos – fato esse que não impediu o tratamento pormenorizado de legislação específica e nem sua aplicação subsidiária ou obrigatória em face de uma omissão legislativa.

Na Lei federal encontram-se disposições relativas aos direitos e deveres do administrado perante a administração, capítulos relacionados aos atos administrativos e questões relativas à tomada de decisão pelo administrador como, por exemplo, o dever de decidir, a motivação, ou mesmo as próprias garantias recursais envolvidas.

Todavia, um dos principais legados da Lei federal foi a possibilidade de aplicação e de produção de outros institutos para a tomada de decisão do administrador em geral, que também representou uma importante inovação em relação às novas funções da administração contemporânea.¹⁰ É possível constatar uma ampliação da matéria e de meios de atuação decorrentes dela, reconhecendo importantes

⁹ Como são os casos da Argentina, 1972; da Alemanha, 1976; Costa Rica, 1978; Venezuela, 1982; Itália, 1990 e Portugal, 1991 – algumas exceções foram as leis norte americana de 1946 e a espanhola de 1958.

¹⁰ Nesse sentido, as leis gerais de processo administrativo também foram responsáveis por suscitar no país uma transformação do fenômeno de processualização. É preferível seguir a constatação de Carlos Ari Sundfeld: “O surgimento das Leis Gerais de Processo Administrativo tem, portanto, impacto não apenas pelos efeitos diretos de suas disposições, como pelo interesse que suscita em torno do fenômeno processual administrativo. Assim, essas Leis estão fadadas a produzir fortes consequências culturais, com isso moldando uma nova visão de direito administrativo” (SUNDFELD, 2000, p.33).

desdobramentos em novos tipos de processos como normativos, regulatórios, competitivos ou mesmo novos tipos de formas de justificação tal como a figura do precedente administrativo.

3. Precedente administrativo e seus reflexos no Brasil

a) Da Lei federal de processo à aplicação dos precedentes administrativos

A ideia de aplicação de precedentes administrativos encontra sua base justificada pela Lei federal de processo. Basta verificar sua fundamentação extraída dos princípios enumerados do artigo 2º, *caput* (segurança jurídica e eficiência) e do seu parágrafo único, inciso XIII ou do artigo 50, inciso VII.

É com base no princípio da segurança jurídica, que é possível exigir da administração pública a mesma decisão para casos substancialmente similares, e que eventuais alterações também aconteçam quando restarem demonstradas as diferenças para casos futuros.

O grande mentor do princípio da segurança jurídica no direito público brasileiro é o professor Almiro do Couto e Silva, que inspirado na doutrina alemã consagrou este princípio como regra na Lei federal – a evidência está no relato do próprio autor em “O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público 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” (2004). Segundo as lições do administrativista gaúcho, o princípio da segurança jurídica possui uma natureza subjetiva que se relaciona com a proteção à confiança dos administrados nos atos, procedimentos e condutas do Estado, evitando todo e qualquer tipo de conduta surpresa sem a devida motivação. A dimensão subjetiva deste princípio se relaciona com seu aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas firmadas com a administração pública – o que justifica a existência de um prazo decadencial do direito da administração anular seus atos, quando eivados de vício de legalidade e operarem efeitos favoráveis para os destinatários, como previsto na regra do artigo 54 da Lei federal.

É evidente que o grande esforço deste princípio (e das regras de decadência desdobradas) foi consagrar no país o princípio da proteção à confiança. Embora, na atualidade, o mesmo princípio também sirva de base para a aplicação de precedentes administrativos, a sua correta aplicação como forma de justificação pode fortalecer as situações de previsibilidade para os administrados guiarem as suas condutas diante da administração.

Ainda, a aplicação de precedentes também se fundamenta pelo princípio da eficiência já que ao estabelecer que face às situações similares deve-se adotar a mesma decisão, é inegável que o resultado é a celeridade e rapidez na atuação da administração. Não há procedimentos desnecessários e evitam-se contradições ao aplicar decisões passadas para casos similares.

Não obstante a fundamentação extraída dos princípios – admite-se também como outro fundamento o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal –, a aplicação de precedentes também se relaciona com a regra do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, a qual prevê expressamente a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação de norma administrativa. Isto significa que nova interpretação apenas será válida para os casos futuros e, portanto, enquanto perdurar determinada interpretação (decisão passada), o precedente deverá ser observado.

É nesse sentido que se admite a vinculação da administração pública aos precedentes. Diante da não alteração de uma dada interpretação sobre um caso concreto, ao decidir casos substancialmente similares, a autoridade estará aplicando novamente uma decisão passada, já consagrada. Vale dizer, a administração está vinculada às suas razões já decididas – reconhecidas como precedentes.

Por fim, outra regra prevista na Lei federal que também justifica a aplicação de precedentes administrativos é o artigo 50, inciso VII, que dispõe que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre um caso concreto. Novamente, o ponto se refere à mudança de interpretação e da não aplicação de jurisprudência firmada sobre determinado caso. Em outras palavras, prevalece um grande esforço da administração para motivar uma decisão quando não for seguir um precedente.

A principal questão da aplicação do precedente administrativo, todavia, não é fundamentá-lo normativamente, no sentido de indicar quais princípios ou regras jurídicas autorizam a existência e a aplicação deste instituto no ordenamento brasileiro. Como já mencionado, o fundamento da noção do precedente administrativo sempre remete à questão maior da produção de segurança jurídica, da eficiência e da mudança de interpretação das normas administrativas. Uma das facetas da segurança jurídica na esfera administrativa não coincide com a discussão no Judiciário acerca da imutabilidade dos efeitos da sentença. Trata-se apenas de decisão que busca proteger a confiança (e não a imutabilidade) da situação e da interpretação de normas administrativas na relação entre administrado e administrador.

Em que pese se constatar uma imprecisão terminológica no texto legal – o legislador não apresentou uma definição clara em relação ao conceito do precedente –, fato é que a ideia de precedente administrativo em alguma medida já está incorporada no discurso e na prática jurídica brasileira. Basta verificar uma decisão administrativa que se justifica em qualquer outra decisão passada ou, ainda, verificar nas decisões, peças e despachos de autoridades expressões como: “é pacífica a jurisprudência”; “é a orientação do tribunal” ou “é copioso o entendimento da corte”.

O questionamento principal é saber como os órgãos e os agentes públicos estão aplicando os precedentes. É por isso que a ideia de precedente administrativo, que se adota neste trabalho é aquela oriunda das citações, ainda que seja necessária alguma definição substancial do instituto pela dogmática. É dizer, a definição de precedente depende da observação prática das decisões dos tribunais e dos órgãos, quando se verifica a força gravitacional de uma decisão em razão da citação por outra decisão posterior. Se assim não fosse, seria muito difícil identificar qual seria o precedente uma vez que qualquer decisão poderia ser parâmetro para uma nova tomada de decisão – trata-se de um critério empírico para a definição do precedente, tal como adotado na dissertação de mestrado de Barros (2014).

Ainda, deve-se destacar que a ideia de força gravitacional se relaciona ao efeito da aplicação do precedente segundo a teoria interpretativista do precedente (DWORKIN, 2003; MACCORMICK, 2008; MACCORMICK, SUMMERS, 1997), na qual se afirma que a força do precedente, seja vinculante ou persuasiva, decorre das razões constantes da decisão de um caso concreto. É graças às abstrações realizadas a partir da justificação de algumas razões – *ratio decidendi* – que determinada decisão se torna um precedente. Percebe-se, ademais, que nem toda decisão é um precedente e nem todas as razões expostas na justificação têm força vinculante ou persuasiva.

É por isso que a aplicação de precedentes pela administração coloca em jogo uma nova agenda para o direito administrativo. Questões como coerência e clareza dos argumentos passam a ser pontos importantes para a atuação da nova administração pública, agora reconhecida como mais eficiente.

b) A visão dos administrativistas brasileiros

Algumas considerações acerca da doutrina sobre os precedentes administrativos devem ser pontuadas. Em primeiro lugar, destaca-se a ausência deste tema entre doutrinadores brasileiros, inclusive entre

administrativistas¹¹ e pesquisadores - destacam-se apenas o trabalho monográfico de Barros (2011) e dissertações de mestrado de Carvalho (2013) e de Barros (2014), além de alguns artigos acadêmicos pontuais de Aragão (2006), de Pires (2013) e de Hachem (2015). Em verdade, o assunto do precedente encontra grande destaque com os processualistas na discussão da atuação judicial e em relação aos novos institutos e dos debates introduzidos pelo Novo Código de Processo Civil.

Em segundo lugar, frisa-se que o tema dos precedentes também está relacionado ao assunto da interpretação e da aplicação de conceitos jurídicos indeterminados e de cláusulas gerais no direito público, que supostamente possuem um alto grau de abertura e vagueza semântica, dependendo da construção do intérprete para apresentar a solução adequada ao caso concreto. São normas inacabadas, que dependem da aplicação do intérprete para conseguir uma completa significação.

A doutrina relaciona o debate de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados à discussão da técnica legislativa e a uma suposta integração pela ação das autoridades, os quais se valem de textos legais vagos para chegar a uma solução jurídica adequada ao caso concreto – certamente, o ponto alcança também a discussão da impossibilidade do texto legal prever todas as situações possíveis.

Novamente, volta-se à questão do precedente, e o suposto aumento do poder das autoridades decisórias implica também verificar o acréscimo de critérios de controle das decisões produzidas. É dizer, “[a] ampliação da latitude do poder judicial com base nas cláusulas gerais não apenas exige um sistema de precedentes, como ainda reclama um aprofundamento de critérios capazes de garantir o controle das decisões judiciais” (MARINONI, 2010, p. 155).

A doutrina do direito administrativo brasileiro reconhece que conceitos vagos também são estabelecidos e precisam ser preenchidos pela administração, pelo que deve ser mais intensa a motivação quanto maior a imprecisão do conceito. Assim, se não houver invalidação pelo Judiciário, a definição de uma cláusula geral pela administração vincula a própria administração em casos futuros como a força do precedente administrativo (PIRES, 2009, p. 126).

Inclusive, considerando o exercício da competência discricionária, entende-se que está submetido à aplicação de precedentes – “vetores restritivos às competências” (PIRES, 2013) -, caso sejam demandas semelhantes. O que se observa tanto na definição da cláusula geral pela administração como na restrição da competência discricionária, é que o reconhecimento dos precedentes se aproxima com um dever da autoridade motivar as decisões – forma de justificativa das decisões -, sobretudo quando se tratar de casos já anteriormente decididos, as autoridades devem recorrer aos precedentes em razão do princípio da segurança jurídica.

Outro tema espinhoso é relativo aos efeitos dos precedentes administrativo, afinal seriam apenas persuasivos ou operariam força vinculante na esfera administrativa? Nesse sentido destacam-se a defesa da eficácia vinculante por alguns administrativistas como Carvalho (2013) e Hachem (2015), desde que atendidos alguns requisitos como tratar de um precedente produzido pelo mesmo órgão da administração, com identidade de objetos, compatível com o ordenamento jurídico e, sobretudo, favorável ao interesse público. Aliás, Hachem (2015) avança no ponto para sustentar a vinculação da administração aos precedentes administrativos como meio de promover a tutela dos direitos sociais em consonância com o princípio constitucional da igualdade.

¹¹ Diferente é o caso da Espanha, por exemplo, cuja principal referência é a jurista Silvia Díez Sastre que tratou profundamente sobre os precedentes administrativos, no qual define como: “(...) ato anterior com relevância que pode projetar efeitos jurídicos ao futuro, condicionando o comportamento de distintos sujeitos – os cidadãos, os Tribunais ou a Administração em casos similares” (tradução nossa, DÍEZ, 2008, p. 70).

Por fim, o tema dos precedentes relaciona-se com o da autovinculação administrativa, segundo o qual a autoridade administrativa está vinculada às decisões passadas.

Neste sentido, a discussão sobre a aplicação de precedente aproxima-se da teoria dos atos próprios quando aquele é utilizado como forma de impedir toda e qualquer atuação contrária à conduta administrativa anterior e vinculante, cujo pressuposto é sempre a legalidade.¹² A teoria dos atos próprios (*venire contra factum proprium*) guarda, portanto, alguma semelhança com a aplicação dos precedentes no direito administrativo, embora com nítidas diferenças, vez que o precedente opera em diferentes relações jurídicas. O administrado que invoca o precedente não é o mesmo em relação ao qual o precedente foi produzido.

Segundo Aragão (2006) as diferenças entre a teoria dos atos próprios e os precedentes administrativos são mínimas, pois ambos compartilham os mesmos fundamentos principiológicos (princípio da igualdade, da boa-fé, da segurança jurídica, da confiança legítima, entre outros) e efeitos. Em razão desta posição, é preferível utilizar a expressão “teoria das autolimitações administrativas”, que engloba as duas vertentes em comento.

Em que pese não se tratar de objeto de análise no presente artigo, relevante destacar que a utilização do precedente administrativo vem consolidando-se para além das hipóteses de uma suposta autolimitação administrativa. O espectro é muito mais amplo, pois o precedente é decisão passada que pode ser aplicada como justificativa para a decisão em situações de semelhança e, neste caso, a autolimitação seria apenas um dos efeitos possíveis.

A teoria dos atos próprios impede toda e qualquer atuação contrária à conduta administrativa anterior e vinculante quando se verificar uma identidade subjetiva e uma objetiva, isto é, quando o ato anterior e o ato posterior emanam da mesma administração pública e são produzidos no âmbito da mesma relação jurídica, porém se mostram incompatíveis em uma relação contraditória. Deste modo, a presente teoria funciona como um desdobramento do princípio da legalidade do ato anterior vinculante e condiciona todo e qualquer ato futuro idêntico em relação ao praticado no passado.¹³

Verifica-se, em suma, que inexistente tratamento uníssono pela doutrina brasileira sobre a aplicação e a produção de precedentes na esfera administrativa – apenas alguns temas que tangenciam o debate sobre precedentes. Trata-se de um tema que carece de aprofundamento e debate pelos administrativistas.

c) Precedentes transplantados do common law vis-à-vis a experiência brasileira

Quando se discute precedente no ordenamento jurídico brasileiro é possível aceitar ou rejeitar veementemente o instituto pelo fato de acreditar que se trata um transplante bem ou mal sucedido do direito estrangeiro.

É sabido que o *common law* influenciou em alguma medida o direito administrativo brasileiro. Diz Maria Sylvania Zanella di Pietro que: “[d]o direito norte-americano, copiou-se praticamente o sistema de

¹² Destaque para o seguinte posicionamento do Superior Tribunal de Justiça: “A teoria dos atos próprios impede que a Administração Pública retorne sobre os próprios passos, prejudicando terceiros que confiaram na regularidade de seu procedimento.” REsp n. 141.879/SP, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, DJ 22/06/1998, p. 90.

¹³ Exemplo paradigmático é o acórdão do STJ que limitou o poder de anulação de contratos de promessas de compra e venda de lotes de imóvel municipal celebrados por determinado município. A pretensão de anulação estava fundada na impossibilidade de regularização dos lotes, e a decisão judicial concluiu pela necessidade de manutenção dos contratos e regularização dos lotes, pois a anulação geraria prejuízos aos adquirentes, que confiaram na regularidade do procedimento. REsp n. 141.879/SP, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, DJ 22/06/1998, p.90.

jurisdição una, com o que se aperfeiçoou o controle jurisdicional sobre a Administração Pública” (2002, p. 18). Todavia, a aplicação de precedentes no direito administrativo brasileiro também seria um caso de influência imediata do *common law*? O texto sustenta que esse não seja o ponto com o precedente. Ao contrário, constata-se uma experiência genuinamente brasileira.

O precedente de modo geral é um importante instrumento no *common law* para a compreensão de casos particulares (contextualizados) e é válido que sejam aplicados para que seja afirmada a viabilidade de uma determinada interpretação para uma dada situação particular pretérita. Afinal, “os precedentes são decisões judiciais anteriores que funcionam como modelos para decisões futuras” (MACCORMICK, SUMMERS, 1997, p. 01). Dessa maneira, as regras que decorrem dos precedentes dependem da argumentação que fundamenta a decisão e são extraídas do processo de interpretação, não apresentando formulação canônica.

É por isso que no *stare decisis* há uma obrigatoriedade do intérprete em verificar a aplicabilidade do precedente, porque ele consiste em uma decisão concreta, vinculada ao caso particular – o que requer o exame das circunstâncias particulares capazes de justificar ou não a sua aplicação aos casos considerados análogos.

O que importa ressaltar é que o nosso ordenamento jurídico não disciplina o precedente do *common law*. Em outras palavras, no caso brasileiro, o precedente não é um produto da evolução histórica ou resultado da autonomização do sistema, o que impossibilita igualar a experiência brasileira com a experiência do *common law*.¹⁴ Trata-se antes de outro desenvolvimento que repercutiu outros efeitos.

Cumprido esclarecer que o precedente pode ser uma realidade em diferentes sistemas jurídicos e pode apresentar características próprias em diferentes legislações, seja com teorias e doutrinas específicas. Como aponta o teórico Neil MacCormick (2008), existem teorias mais formalistas e outras mais céticas em relação ao uso do precedente da mesma forma que existem doutrinas que sustentam sua força vinculante ou persuasiva – todas essas situações são contextuais e dependem da experiência jurídica de cada país.

No caso da experiência brasileira há autores como Ramires (2010) que indicam “(...) a invocação de precedentes, no Brasil, tem seguindo uma lógica de aleatoriedade que é estranha a qualquer sistema de case law que se conheça, e em especial ao inglês e ao norte-americano” (2010, p. 31), segundo esse autor o resultado é um ecletismo improvisado entre duas tradições diversas.

Ainda que o mencionado ecletismo se refira à crítica do precedente no Brasil, em especial da necessidade de uma teoria para elaboração de precedentes, fato é que na prática jurídica aplica-se o precedente como forma de justificação das decisões. Como já mencionado, é possível constatar a aplicação dos precedentes no Brasil e justificá-los pela Lei federal de processo, no caso do direito administrativo. Não se nega aqui o fato de que o sistema jurídico brasileiro é permeável à utilização de precedentes na justificação das decisões. Todavia, é necessário definir e entender em que medida o debate dos precedentes ocorre nos

¹⁴ Nesse sentido a passagem de Lênio Streck e Georges Abboud esclarece o ponto: “(...) no *common law*, a força do precedente reside na tradição, não estando estabelecida em qualquer regra escrita, quer na Constituição e tampouco em regra de ofício. Causa espécie, pois, o estabelecimento, no Brasil, da obrigatoriedade da obediência ao ‘precedente sumular’ por intermédio de emenda constitucional em um sistema jurídico filiado à família romana-germânica. Por outro lado, lembremos, com Harold Berman, que a regra do *stare decisis* do *common law*, é fruto de evolução histórica, tal como outros institutos desse sistema jurídico são oriundos de um modelo de procedimento informal, não escrito e livre. Esses institutos e modelos de procedimento existem na mente dos cidadãos e na consciência da comunidade” (STRECK, ABOUD, 2013, p. 62).

nossos tribunais e órgãos, verificando o propósito e a viabilidade da aplicação desse instituto como justificativa das decisões.

Destacam-se a seguir algumas dificuldades e desafios de operar com os precedentes no país – tanto administrativos, quanto judiciais.

Primeiro, a confusão prática e terminológica entre precedente e jurisprudência dificulta a busca por linhas ou paradigmas jurisprudenciais. Vale dizer, não é uma tarefa muito fácil para as autoridades encontrarem tais linhas ou paradigmas, sobretudo porque no ordenamento jurídico brasileiro não existem critérios para a citação de julgados. Uma mesma decisão pode ser citada diversas vezes por muitas outras decisões subsequentes, por meio de diversos termos e por diversas justificativas. Inclusive, para os tribunais superiores - cuja tarefa é por excelência a padronização de importantes controvérsias jurídicas - também é um ponto difícil.

No plano teórico, é possível colocar em questão a conhecida metáfora apresentada do romance em cadeia de Ronald Dworkin,¹⁵ pois a busca de citações ocorre numa rede bastante imbricada – e não numa linha contínua de interpretação.

Segundo, interessa verificar como o órgão trabalha tendo em vista a ideia de eficiência e com a consolidação ou não de uma racionalidade autônoma. Cita decisões do próprio órgão? Com qual frequência cita para fundamentar seus posicionamentos? Há algum padrão decisório? Quais são esses padrões e como estão relacionados? Existem decisões isoladas? Trata-se de novos temas que essa agenda coloca para uma administração pública mais eficiente e preocupada com resultados.

Terceiro, é possível questionar se aceitar a valorização do precedente administrativo impossibilitaria o exercício da revisão judicial? Qual seria o balanço desta relação? Não há nenhum óbice a respeito da revisão judicial das decisões administrativas – há previsão da inafastabilidade da tutela jurisdicional no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal –, mesmo quando fundamentadas nos próprios precedentes administrativos, que reforçam a autonomia decisória do órgão.

A possibilidade da revisão judicial não retira a importância e nem a possibilidade de aplicação dos precedentes administrativos, uma vez que a eficácia dos julgamentos administrativos perdura até ulterior decisão judicial, já que decisões administrativas gozam de presunção de legitimidade. Ainda, recorrer à força dos precedentes em determinadas situações pode, inclusive, funcionar como reforço e controle de legalidade da própria decisão.

Por fim, pode-se questionar como e por que é importante defender a aplicação desse instituto como forma de justificação da administração. Dependendo da forma como o órgão recorre aos precedentes, fato é que prevalecem boas razões para admitir sua aplicação na esfera administrativa tais como: assegurar um melhor controle das próprias decisões exaradas pela administração pública em razão do desestímulo à litigância, pois a previsibilidade das decisões pode dissuadir a proposituras de demandas; a racionalização do processo de reexame na medida em que precedentes administrativos reconhecidos pelo Judiciário podem facilitar o reexame e o controle de legalidade; reforçar a legitimidade e a credibilidade dos posicionamentos técnicos dos órgãos administrativos e facilitar a efetivação da decisão administrativa, considerando-se a possível demora no processo de revisão judicial.

¹⁵ O próprio Dworkin já colocou em questão ao estabelecer isso como uma tarefa do juiz Hércules a fim de determinar o peso que uma decisão anterior exerce sobre a nova decisão. Esse exercício deverá ser realizado pelo juiz ao reconstruir o princípio com base no qual o caso anterior foi decidido, devendo conciliá-lo com o conjunto de textos legais, o que pode considerado uma tarefa sobre-humana.

Em síntese, a aplicação criteriosa de precedentes pode refletir uma eficiente e boa administração pública, levando a sério o processo administrativo e as soluções extrajudiciais.

4. Precedente administrativo à luz do Novo Código de Processo Civil

Importante ainda compreender como a temática dos precedentes administrativos pode ganhar novos contornos com o advento do Novo Código de Processo Civil (Novo CPC) - Lei nº 13.105/15 -, sobretudo por duas razões: pela fixação de um regime processual do precedente em geral, com base nos artigos 926 e 927, Novo CPC; e pela aplicação supletiva e subsidiária do Novo Código na ausência de disposições processuais administrativas com fulcro no artigo 15. Vejamos em detalhe.

O Novo CPC fortalece o discurso em relação à contribuição do precedente como meio para estabilização das decisões judiciais, em especial pelos tribunais superiores enquanto órgãos de sobreposição e trazendo à tona o debate da eficácia vinculante das suas decisões. Esse discurso é confirmado na exposição de motivos da lei, que revela o interesse de disciplinar o instituto com o propósito de produzir maior previsibilidade e segurança jurídica aos jurisdicionados.¹⁶

Como já apontado, o disciplinamento do precedente não pode ser compreendido como um mero transplante da experiência do *common law* no Brasil. Ao contrário, trata-se de compreender as consequências das diferentes técnicas introduzidas pelo legislador ao longo das últimas décadas, que contribuíram para a consolidação na prática jurídica do uso do precedente como uma maneira de justificação das decisões e de uniformização de posicionamentos dos mais de cinquenta tribunais de segundo grau, espalhados nas Justiças Especiais, Federais e na Justiça Comum, além é claro na esfera administrativa – como apontado neste trabalho.

No entanto, mesmo à luz do processo civil, a aplicação do “precedente à brasileira” - como indicado por alguns processualistas (WAMBIER, 2012; SCARPINELLA BUENO, 2015) - é tormentosa e merece maior debate. O legislador não teve a preocupação de estabelecer nenhuma definição substancial no Novo Código que permitisse realizar a distinção específica do precedente (e do seu disciplinamento) em relação aos demais institutos semelhantes - porém funcionalmente diferentes - como a jurisprudência, o enunciado e a súmula (tal como arrolados no artigo 927).

Diante dessa omissão de definição, há um efetivo questionamento da constitucionalidade de alguns dispositivos – como a indicada regra do artigo 927, que estabelece a força vinculante indistintamente de decisões do STF ou do STJ,¹⁷ tal como recentemente indicado pelos processualistas Nelson Nery (2015) e por José Rogério Cruz Tucci (2015) - e de diferentes tipos de debates doutrinários e teóricos que indicam a ausência de uma dogmática consistente sobre precedente ou de uma cultura do respeito aos precedentes no país (VOJVODIC, MACHADO, CARDOSO, 2009), e, sobretudo, decorrentes pela

¹⁶ Esse é um dos aspectos pontuados pela comissão de juristas na Exposição de Motivos do Novo CPC, vale destacar: “[o] novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas”. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/160823.pdf>, acessado em 23.11.2015.

¹⁷ Cumpre destacar que o legislador infraconstitucional não detalhou as hipóteses do caput, artigo 927, Novo CPC, quando prevê um conjunto de decisões dos tribunais superiores que os juízes e tribunais deverão observar. Como já pontuado o que é extraído interpretativamente e vincula são as *rationes decidendi*, que constituem os precedentes. É por isso que nem toda decisão pode ser compreendida como precedente e nem toda decisão do tribunal superior deveria operar efeitos vinculantes. O que se observa no Novo Código é a prevalência de um descompasso entre a fixação de um regime processual do precedente, sem tratá-lo substancialmente.

constatação apontada por Rodriguez, que afirma: “(...) a jurisprudência é feita [no Brasil] pelo resultado e não pela fundamentação” (2013, p. 229).

A despeito desses vários problemas, o Novo CPC inova ao indicar a necessidade de um maior ônus argumentativo do juiz, quando decide por meio do precedente. É por isso que existe um verdadeiro regime processual do precedente inaugurado pelo Novo CPC, sobretudo à luz dos artigos 926 e 927, interpretados conjuntamente com os incisos V e VI do § 1º do artigo 489. Cumpre destacar o *caput* do artigo 926, que prevê como função do precedente a racionalização e a uniformização das decisões dos tribunais e, ainda, na sequência, os parágrafos do artigo 927, que determinam um procedimento específico, autorizando, por exemplo, a realização de audiências públicas ou a intervenção de *amici curiae* no processo de alteração dos precedentes, a possibilidade de modulação temporal na alteração e aplicação dos precedentes, bem como a previsão da necessária publicidade dos precedentes.

Merece destaque também os incisos V e VI, do § 1º do artigo 489, que inovam ao estabelecerem a necessidade de justificação das decisões. Esse é o caso quando ocorre a utilização do precedente para a tomada de decisão, pois o instituto se relaciona com as razões da decisão passada para solucionar uma nova questão de fato e de direito. Nesse sentido a aplicação do precedente como forma de justificação não dispensa o ônus argumentativo do tomador de decisão. Exige-se uma redobrada atenção da autoridade decisória à particularidade do caso concreto para saber se a questão a ser resolvida já conta com um precedente ou se é o caso de fazer uma distinção no caso em julgamento ou uma superação total ou parcial do entendimento. Como o processualista Luiz Guilherme Marinoni pontua:

[d]aí que trabalhar com precedentes significa individualizar razões e conectá-las às hipóteses fático-jurídicas que nela recaem. Por essa razão, trabalhar com precedentes não significa de modo nenhum simplesmente alinhar julgados – condensados ou não em súmulas – sem individualizar as suas origens, os seus significados e a pertinência que guardam com o caso concreto (2015, p. 494)

De modo geral é possível concordar com Tucci (2015) e Nery (2015) ao afirmarem que o Novo CPC privilegia um maior pragmatismo - proporcionando mais facilidade para o advogado na prática - em detrimento de certo tecnicismo processual. No caso em tela, Tucci (2015) complementa afirmando que o legislador perdeu uma importante oportunidade para disciplinar um regime adequado do precedente, considerando as suas diferentes espécies e eficácias (vinculante ou persuasiva).

Tal conclusão deve ser cotejada com o fato que o resultado final do Novo CPC, texto que acompanhou o Parecer n. 956/2014, é em grande medida divergente daquele primeiro projeto aprovado pelo Senado (PLS n. 166/2010) e, posteriormente, do projeto da Câmara (PL n. 8.046/2010). Ademais, importante perceber as diferenças entre esses textos em relação ao precedente, pois isso é indicativo que o tema ainda está em debate, constatação essa reforçada pela existência de Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional que visam mudar o texto previamente estabilizado, antes mesmo do Novo CPC entrar em vigor (PLs nº 2.384 e 2.468, de 2015).

Ponto central para o presente trabalho é saber se essas modificações introduzidas pelo Novo CPC, em especial o regime processual, podem ser aplicadas no caso do precedente administrativo? O trabalho acredita que à luz do artigo 15 do Novo Código, não existe nenhum óbice em aplicar esses dispositivos processuais aos precedentes administrativos desde que devidamente cotejado com as regras do regime jurídico de direito público.

Um importante destaque é a complementação do artigo 50, inciso VII, da Lei federal pelos mencionados incisos V e VI, do § 1º do artigo 489, que reforçam o ônus argumentativo do tomador de decisão quando

decide-se com base nos precedentes administrativos. Além disso, outros aspectos em relação ao procedimento de alteração e aplicação dos precedentes, seja para afastá-los ou superá-los com ou sem modulação de efeitos, também podem ser admitidos em razão de um melhor aperfeiçoamento da aplicação do instituto no processo administrativo.

Ainda, um tema controverso é em relação à aplicação do *caput*, artigo 927, Novo CPC, para administração pública. A despeito da previsão do artigo 103-A, CF, outros tipos de súmulas e enunciados, seja do STF ou do STJ *em tese* não operam efeitos vinculantes perante órgãos da administração. No entanto, mesmo antes da Emenda Constitucional 45/04, já existiam posicionamentos diferentes como de Juarez Freitas (1999) que afirmava a obrigação da administração acatar as decisões judiciais “iterativas e pacificadas do Poder Judiciário”, sob pena de fazer perecer a credibilidade do próprio sistema de controle. O principal argumento do administrativista decorria do fato que “a eficácia do direito brota da eficácia do intérprete final deste direito, que nada mais é do que a sociedade através do Judiciário” (FREITAS, 1999, p. 121).

Tais pontos ganham novos contornos com o advento do Novo CPC, a questão está lançada para a doutrina e para os pesquisadores em direito.

5. Considerações finais

O presente trabalho apresentou uma importante forma de justificação das decisões da administração pública, aquela por meio da aplicação de precedentes administrativos. Na esteira da lição de Juarez Freitas (2008) que afirmou que o direito administrativo, no século XXI, é o direito da discricionariedade administrativa legítima, das escolhas justificáveis, a temática *per se* ganha importância.

Destacou-se que a ideia de aplicação de precedentes administrativos encontra sua base na Lei federal de processo – aliado aos princípios gerais de eficiência e de boa administração. Para tanto foi imprescindível entender o contexto da processualização do direito administrativo, na década de 90, e indicar os fundamentos legais para saber como é possível a aplicação do precedente pela administração no país.

A ideia de aplicação de precedentes administrativos se justifica pela Lei federal de processo, em especial nos princípios de segurança jurídica e, novamente, de eficiência, enumerados do artigo 2º, *caput* e em relação à motivação vis-à-vis a alteração de interpretação de normas administrativas, prevista no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII ou do artigo 50, inciso VII em relação a não aplicação de jurisprudência.

Após, o conceito de precedente como oriundo das citações foi apresentado. Na ocasião, argumentou-se que o principal questionamento é saber como os órgãos e os agentes públicos estão aplicando os precedentes, sobretudo em razão da inexistência de uma dogmática e de uma cultura de precedentes no Brasil. Fato é que a experiência brasileira de aplicação dos precedentes não se equipara ao *common law*, não se pode tratar como um mero transplante.

Em que pese constatar a carência de tratamento do tema pelos administrativistas brasileiros, a tarefa foi entender esse instituto incipiente no direito administrativo brasileiro e, por isso, apresentaram-se algumas dificuldades e desafios relacionados com o tema. Foi indicada a dificuldade de encontrar linhas ou paradigmas para a determinação do precedente em razão da falta de critérios para citação ou mesmo decorrente da confusão prática e terminológica entre precedente e jurisprudência e também foi apontada uma nova agenda para uma administração pública mais eficiente, envolvendo questões como: citações de decisões do próprio órgão, padrões de argumentação e clareza em relação aos critérios de citação de decisões passadas.

Cogitou-se que, dependendo da forma como o órgão recorre aos precedentes, pode-se assegurar um melhor controle das próprias decisões exaradas pela administração pública ao mesmo tempo em que inexistente nenhum óbice em recorrer aos precedentes administrativos no país já que não afronta a revisão judicial.

Por fim, o texto indicou como o tema do precedente administrativo ganha novos contornos a partir da vigência do Novo CPC, apresentando algumas novas regras que formam um regime processual do precedente a partir da leitura dos artigos 926 e 927, cumulados com os incisos V e VI, §1º, artigo 489, e como é possível aplicar supletivamente o Novo Código na esfera administrativa pelo artigo 15.

Na introdução deste texto afirmou-se que tratava de um exame sobre um direito em transição. Repete-se, em reforço da ideia, que toda e qualquer conclusão apontada deve ser relativizada. Há uma premente necessidade de maturação pela doutrina e pela pesquisa já que há, ainda, uma situação de incerteza no debate e na configuração dos precedentes no âmbito da administração pública. Embora seja possível afirmar inequivocamente que o direito administrativo se transforma, inclusive apresentando novas formas de justificação.

6. Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. In *Revista de Direito do Estado*, v. 4, 2006, p. 231-244.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. *O estudo do precedente administrativo no ordenamento jurídico brasileiro*. Departamento de direito administrativo da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, (monografia jurídica) 2011.

_____. *Segurança jurídica extrajudicial e precedentes administrativos: uma investigação sobre a aplicação de precedentes do Cade a partir da análise dos mapas de citação*. Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (dissertação de mestrado), 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos Anos 90 – lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo (dissertação de mestrado), 2013.

COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. “Do contencioso administrativo e do processo administrativo no estado de direito”. In *Revista de Informação Legislativa*, v.24, nº 95, jul./set. 1987, p. 141-156.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A lei de processo administrativo: sua ideia matriz e âmbito de aplicação. In NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes (coord.) *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 185-202.

_____. 500 anos de direito administrativo brasileiro. In *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, Bahia, n.10, 2002, p. 1-24.

DIÉ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003

- FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Editores Malheiros, 2007.
- FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do poder de polícia administrativa. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 311-334.
- _____. Respeito aos precedentes judiciais iterativos pela Administração Pública. In *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, no 1, Curitiba, Jurua, 1999, p. 13-22
- HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 59, p. 63-91, 2015.
- MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Tradução Conrado Hubner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting Precedents*. Aldershot: Dartmouth, 1997.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: RT, 2010.
- _____. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- MEDAUAR, Odete. Administração pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p 405-419.
- _____. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- NERY, Nelson. Entrevista concedida a Revista Fórum Jurídico. In *Revista Fórum Jurídico*, edição 4, outubro 2015, p. 36-43.
- NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes (coord.) *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. A estabilidade como atributo do ato administrativo. In VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R.; DAL POZZO, A.N. (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 295-309.
- RAMIRES, Maurício. *Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.
- RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- SCARPINELLA BUENO, Cassio. *Novo Código de Processo Civil Anotado*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SILVA, Almiro do Couto. 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 n 9.784/99). In *Revista Brasileira de Direito Público*, Porto Alegre, v. vol 06, n.jul/set, 2004, p. 7-59.
- STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto - o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O processo administrativo e seu sentido profundo no Brasil. In NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes (coord.). *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 01-12.

SUNDFELD, Carlos Ari; MUNÓZ, Guillermo Andrés (org.). *As Leis de Processo Administrativo - Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TUCCI, José Rogério Cruz e. O regime do precedente judicial no Novo CPC. In *Revista do Advogado*, n. 126, 2015, p. 143-151.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. In *Revista Direito GV*, jan.-jul. 2009, p. 21-44.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.