



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O DEVER DE UNIFORMIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E A  
FORMAÇÃO DE PRECEDENTES: UMA PROPOSTA À LUZ DA SEGURANÇA  
JURÍDICA.

Gustavo Henrique Nascimento Silva

Rio de Janeiro  
2020

GUSTAVO HENRIQUE NASCIMENTO SILVA

O DEVER DE UNIFORMIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E  
FORMAÇÃO DE PRECEDENTES: UMA PROPOSTA À LUZ DA SEGURANÇA  
JURÍDICA.

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* em Direito Administrativo da Escola da  
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:  
Maria Carolina Cancellata de Amorim  
Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro  
2020

## O DEVER DE UNIFORMIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E FORMAÇÃO DE PRECEDENTES. UMA PROPOSTA À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA.

Gustavo Henrique Nascimento Silva

Graduado pela Faculdade de Direito Cândido Mendes – Unidade Centro. Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

**Resumo** – Nos últimos anos o processo administrativo tem se apresentado como um relevante instituto jurídico, capaz de materializar em si os princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e transparência que, por seu turno, se evidenciam como não só como direitos, mas também como garantias fundamentais do cidadão. Há, contudo, a compreensão de que é preciso aperfeiçoar este valioso instrumento de concretização de Justiça e da gestão pública aquilatando outros princípios constitucionais como aqueles que velam pela isonomia, segurança jurídica, duração razoável do processo e eficiência. Este artigo tem como intenção colaborar na sedimentação da ideia que a formação e observância dos precedentes nos processos administrativos contribuirá, em última análise, com uma melhor ambiência entre a Administração Pública e o administrado, ajudando a evitar, por fim, com a deletéria proliferação de demandas judiciais.

**Palavras-chave** – Direito. Administrativo. Processo. Uniformização. Precedentes.

**Sumário** – Introdução. 1. Coerência e Racionalidade na Formação da Vontade Administrativa sob o prisma da Eficiência. 2. Segurança Jurídica e o Dever de Uniformização das Decisões Administrativa. 3. Uniformização das Decisões Administrativas e Formação de Precedentes: Uma Proposta. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

Com o advento daquilo que se convencionou chamar de Estado Moderno foi possível a identificação de um do ato jurídico próprio do Poder Público, fruto de sua manifestação de vontade e igualmente capaz de gerar sua responsabilização na hipótese de ilícito.

Esse ato jurídico, é sabido, recebeu a denominação de ato administrativo.

Em um primeiro instante, o estudo do ato administrativo surgiu como ponto central do estudo do Direito Administrativo, porquanto este, ao ser reconhecido como disciplina autônoma de outros ramos do Direito, se debruçou e se desenvolveu no sentido de melhor definir o alcance e os limites do, então, novo instituto.

Contudo, hoje, é possível dizer que, com a mudanças naturais do ambiente social houve um fomento na evolução científica do Direito Administrativo que, diga-se de passagem, no século XX passou a receber grande influência do Direito Constitucional, onde a “excelência”

e a preponderância do estudo do ato administrativo acabou por ceder espaço para a análise e desenvolvimento mais aprofundado das questões ligadas aos atos negociais administrativos e ao processo administrativo.

Isso porque, na busca pelo aperfeiçoamento do sistema de proteção do cidadão e, conseqüentemente na limitação dos poderes do Estado, doutrina e jurisprudência têm entendido, com razão, pela necessidade de um maior registro das ações do Poder Público, capaz de demonstrar não só seus motivos e fundamentos na busca do interesse público, em obséquio aos princípios democrático e da transparência no atuar governamental, mas também facilitando o sistema de controle das decisões prolatadas pelos agentes e gestores públicos.

A saudável dialética entre o cidadão e a Administração Pública quando realizada através do processo administrativo, sob as luzes dos princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, garantem a prolação de decisões administrativas com maior grau de legitimidade em razão da participação do democrática do particular, quando de sua formação.

É a partir dessa lógica que nasce o propósito deste estudo que tem por escopo colaborar com o aperfeiçoamento do sistema processual administrativo brasileiro.

Por certo, após 30 anos de promulgação da nossa Constituição da República de 1988 e 20 anos depois da Emenda Constitucional nº 19 que apresentou ao Ordenamento Jurídico pátrio a chamada Reforma Administrativa, nosso sistema jurídico ainda segue perseguindo meios de racionalizar as rotinas procedimentais da Administração Pública a fim de gerar, como corolário lógico, maior eficiência nas múltiplas zonas de atuação do Poder Público.

Foi neste cenário e atendendo os anseios populares que em 2015 o Novo Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015 – se tornou valoroso instrumento de aperfeiçoamento das decisões judiciais através do sistema de precedentes.

E, seguindo nessa trilha temos que, em 2018 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foi alterada na tentativa harmonizar a atuação do Poder Público e de sua atividade sistêmica, em prol da segurança jurídica, quando então, premissas básicas foram definidas para orientar o conteúdo decisório dos órgãos de controle interno e externo à Administração Pública.

Este artigo tem a intenção corroborar a ideia comum a muitos operadores do Direito, que busca como lógica viabilizar o diálogo entre essas duas importantes fontes legislativas, fortalecendo a dinâmica do processo administrativo através do sistema de precedentes, gerando, com isso, uma maior segurança e eficiência na gestão pública.

O primeiro capítulo deste breve estudo buscará relacionar a ideia de organização estrutural das instituições, sob a ótica da racionalidade e dever de continuidade da atuação

Pública em busca de uma maior eficiência, princípio geral da Administração Pública previsto no artigo 37 da Constituição da República.

O segundo capítulo, por seu turno, defenderá a orientação de que a Administração Pública tem o dever jurídico de zelar pela segurança jurídica e legitimidade nas condutas administrativas, razão pela qual, nos processos administrativos sob sua presidência há de buscar nas fontes do Direito meios de garantir e viabilizar a uniformização de suas decisões, prestigiando a isonomia e a transparência em sua relação com os administrados.

Por fim, o terceiro capítulo apresentará a sugestão de utilização dos métodos de formação de precedentes previstos no Código de Processo Civil – Lei nº Lei nº 13.105/2015 -, mais precisamente os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e Assunção de Competência, reconhecendo-os como valiosos instrumentos de uniformização das decisões administrativas e igualmente como formas de potencializar os princípios constitucionais da eficiência – inclusive no que tange a duração razoável do processo -, da igualdade, da transparência, da segurança jurídica e democrático, em razão da participação popular, ante a real possibilidade de o administrado influenciar na formação de vontade dos entes públicos, ou daqueles que eventualmente exerçam alguma função por eles delegadas.

O artigo será desenvolvido pelo método técnico-científico, com a busca de bibliografia afeta ao tema proposto, fazendo igualmente menção a legislação e jurisprudência relacionada ao objeto de estudo, ofertando e defendendo uma proposta onde o operador do direito fará uso de técnica jurídico-processual capaz de gerar maior segurança jurídica ao cidadão e transparência quando da manifestação de vontade do Poder Público.

## 1. COERÊNCIA E RACIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA VONTADE ADMINISTRATIVA SOB O PRISMA DA EFICIÊNCIA.

Ao tratar da Administração Pública brasileira a Constituição da República delineou em seu artigo 37 princípios básicos e norteadores a serem observados pelos gestores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam eles da administração direta ou indireta, de cada um os entes federados.

Dentre estes princípios está o da eficiência administrativa que, por seu turno foi inserido no *caput* do artigo 37 de nossa *Lex Legum* através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Neste prisma, é permitido afirmar que a governança pública deverá criar e observar rotinas administrativas bem estruturadas, fruto de estudos técnicos que permitam um

planejamento exequível e aptos a se desenvolverem com segurança, garantindo o controle e reavaliação periódica das metas inicialmente propostas, tornando-se assim, capazes de atender ao interesse público, concretizando direitos e garantias fundamentais, sem que se perca de vista a sustentabilidade dos serviços e das políticas públicas a serem implementadas pelo governo democraticamente escolhido pelo legítimo detentor do Poder, o povo.

Por certo, não se pode admitir a aplicabilidade de normas constitucionais e legais pelo administrador de maneira livre, autoritária ou em razão de mero capricho, ou seja, sem qualquer fundamentação idônea, por vezes satisfazendo interesses pessoais, ou de particulares, ou de pequenos grupos, em atuação totalmente divorciada do interesse público e/ou coletivo que deveria defender.

Ao inaugurar sua obra sobre controle judicial da Administração Pública, André Saddy<sup>1</sup> chega a afirmar que, a admissão de subjetividades ou autonomias postas à mercê do agente público, do gestor público ou daqueles que hajam em nome da Administração, quando as mesmas são utilizadas com exacerbação, seria o equivalente a aceitar uma arbitrariedade.

Para evitar situações dessa natureza onde possíveis arbitrariedades possam a vir a ser legitimadas, forçoso reconhecer que, em momento anterior à materialização da vontade administrativa que se perfaz através do ato administrativo, em atenção ao princípio democrático que está impregnado na organização estatal, e igualmente a fim de garantir maior legitimidade na aceitação do conteúdo decisório e segurança aos interessados, é fundamental que se autorize e que se permita a possibilidade de manifestação prévia do particular.

Desse modo, vale dizer, com a sedimentação do princípio que vela pelo diálogo como prática necessária e saudável entre o Poder Público e o particular através dos meios adequados, será possível aferir com maior segurança o porquê da escolha entre este ou aquele caminho, tanto das rotinas administrativas que materializam a prestação de serviços, quanto das políticas públicas.

Ao citar o professor Juarez Freitas, André Saddy<sup>2</sup> apresenta alguns parâmetros ou premissas capazes de legitimar as decisões administrativas, chegando a afirmar que “as eleições administrativas serão legítimas se, e somente se, forem sistematicamente eficazes, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais, respeitosas da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade”, deixando claro que sem a participação social, isso jamais ocorreria.

Ademais, essa dialética igualmente permitirá uma melhor apuração e análise aos

---

<sup>1</sup> SADDY, André. *Limites à Tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018, p. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 17.

órgãos de controle internos e externos à Administração Pública à luz das regras e princípios aplicáveis à espécie.

As mudanças radicais das rotinas de trabalho<sup>3</sup> ou de políticas públicas<sup>4</sup> decorrentes da alternância própria e previsível de governos em um sistema democrático, ou a nova interpretação de normas jurídicas por órgãos administrativos, fulminando ou desvirtuando propostas de trabalho que já vinham sendo desenvolvidas em razão de debates prévios e, por vezes, já inseridos no patrimônio jurídico do cidadão ou da pessoa jurídica, a toda evidência, geram graves prejuízos à eficiência nos moldes idealizados pelo Constituinte.

Infelizmente, ao término de cada processo eleitoral, as notícias de que se tem conhecimento, em todas as unidades da federação e não só no Rio, nos permitem afirmar que essas são praxes ainda muito utilizadas pelo administrador público nacional. Assim, forçoso reconhecer ainda se faz necessário o aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos regularmente previstos em nosso Ordenamento Jurídico que se mostrem capazes de vincular o atuar da Administração, gerando maior transparência e segurança.

Isso porque, como é intuitivo, a cada mudança de rotina já sedimentada, há de haver novos estudos técnicos, que irão implicar em novos planejamentos e, conseqüentemente novos sistemas de desenvolvimento, nova alocação de recursos e novo período de treinamento e adaptação dos servidores, sem mencionar a resistência pela via administrativa e/ou judicial por parte dos administrados, na hipótese de eventuais abusos ou ilegalidades que venham a ser detectas.

Como sabido, a constitucionalização do Direito trouxe em seu bojo o modelo constitucional do processo, inclusive do processo administrativo.

De tal arte, o princípio do devido processo legal estampado no art. 5º, inciso LIV da CRFB guarda em si duplo perfil, um de natureza material onde o processo se apresenta como instrumento para a concretização de direitos, e outro de natureza substancial, vale dizer, como forma de controle das decisões, limitando a discricionariedade do gestor público, haja vista a imperiosa necessidade de fundamentação do conteúdo decisório aos fatos e circunstâncias encontrados no curso do processo administrativo e que possam ser demonstrados através de elementos palpáveis de sua convicção.

---

<sup>3</sup> Para exemplificar essa hipótese vale lembrar que ao tomar posse como prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em 2017, Marcelo Crivella extinguiu 11 Secretarias Municipais. Recentemente, criou 2 Secretarias Municipais ao final do processo de impedimento que tramitava na Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> No mesmo sentido, é igualmente público e notório que em 2019, logo depois de tomar posse, o Governador do Estado do Rio de Janeiro extinguiu a Secretaria de Segurança, criando outras duas – a Secretaria de Polícia Militar e a Secretaria de Polícia Civil – mudando sensivelmente a política pública segurança pública e suas organização gerencial-administrativa.

Sob esta ótica é possível compreender que através de um processo administrativo transparente, dinâmico e eficaz, submetido ao crivo do contraditório e ampla defesa, princípios constitucionais inafastáveis e umbilicalmente ligados ao devido processo legal, é que será possível garantir ao cidadão maior espectro de segurança e confiança na atuação do Poder Público.

Noutro giro, observados os princípios constitucionais e os novos institutos jurídicos já postos à disposição dos julgadores, igualmente será possível encontrar maior celeridade na resposta de demandas, a redução da litigiosidade, diminuição dos riscos e dos custos, além de gerar, como efeito secundário, maior legitimidade das decisões administrativas.

Seguindo esta linha argumentativa é autorizado afirmar que não há como negar que, quando a Administração Pública mostra racionalidade e coerência como causa de decidir nos processos administrativos submetidos à sua apreciação, nos deparamos com materialização da eficiência administrativa como um efeito natural decorrente da previsibilidade da gestão pública.

A própria legislação infraconstitucional, fruto da perspectiva objetiva dos direitos constitucionais na busca pela limitação do Poder Público e potencialização das garantias previstas pelo Constituinte Originário prevê a necessidade de uma racionalidade administrativa que privilegie, numa tacada só, a segurança jurídica, igualdade, impessoalidade e confiança, que pode se dar através da uniformização de suas decisões que, por se mostrarem mais democráticas e passíveis de maior controle social e institucional, gozam de maior legitimidade e aceitabilidade pelos administrados .

É o que se pretenderá demonstrar no próximo capítulo onde o presente estudo se voltará a análise das questões que envolvem a Segurança Jurídica e o Dever de Uniformização das decisões administrativa pelo Poder Público.

## 2. SEGURANÇA JURÍDICA E O DEVER DE UNIFORMIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS.

O tema não é novo e vem sendo tratado pela doutrina há algum tempo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, *Dever de Coerência na Administração Pública: Precedentes Administrativos, Praxe Administrativa, Costumes, Teoria dos Atos Próprios e Analogia*. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cezar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade – Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiro Editores. p. 955-973. Registre-se que neste excelente ensaio que, diga-se de passagem, muito inspirou a elaboração deste artigo, o professor Rafael Oliveira Carvalho Rezende demonstra com muita clareza que há tempos a doutrina vem sustentando o dever de coerência decisória por parte da Administração Pública.

Hoje é possível visualizar que nos últimos anos, apesar de tentativas pretéritas<sup>6</sup>, atentos aos anseios dos jurisdicionados e dos administrados, o Poder Legiferante Nacional editou normas jurídicas que buscam trazer ao ambiente jurídico maior serenidade, previsibilidade e transparência no processo decisório de natureza judicial ou administrativa.

Por certo, aberram ao bom senso e noção comum de Justiça a possibilidade, muito comum, diga-se de passagem, de cidadãos ou jurisdicionados em situação fática e jurídica, senão idêntica, por vezes muito similar, encontrarem respostas em sentido diametralmente opostos nos processos judiciais ou administrativos do quais sejam partes.

Tal anomalia, porquanto sem solução própria e adequada, gera, naturalmente, grave sensação de desprestígio e desamparo ao cidadão e/ou ao jurisdicionado, ante a inexistência de lógica aparente no sistema de proteção jurídica por ele legitimamente esperado<sup>7</sup>.

Circunstâncias dessa natureza implicam, naturalmente em deletéria descrença quanto a atuação dos Poderes Instituídos, jogando uma sombra de dúvida quanto a atuação isenta e impessoal dos órgãos com capacidade decisória e que, em última análise, formam a manifestação de vontade do Poder Público.

Se isso não bastasse, forçoso reconhecer que, em um cenário onde a segurança jurídica se mostra fragilizada em todos os seus prismas, há uma perniciososa proliferação na deflagração de ações e conseqüentemente de recursos às instâncias superiores, em busca de uma isonomia perdida, maculando a duração razoável do processo, a eficiência e a economicidade na atuação do Poder Público.

Ao tratar da questão, Rafael Rezende Carvalho Oliveira<sup>8</sup> afirmou com propriedade que nos processos administrativos, assim como nas relações jurídicas semelhantes, a Administração deve aplicar tratamento isonômico e coerente, em obséquio aos princípios constitucionais da igualdade, segurança jurídica (e, com ela, os princípios da boa-fé e proteção da segurança legítima), da razoabilidade e proporcionalidade, assim como da eficiência.

Importante registrar neste ponto que, se não bastasse o sistema processual

---

<sup>6</sup> O artigo 31, § 2º, em sua parte final da Lei Federal nº 9.784/99 e o artigo 27, § 2º, em sua parte final da Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 5.427/2009 são bons exemplos de legislação infraconstitucional que busca dar maior segurança jurídica aos administrados ao privilegiar a isonomia entre os mesmos.

<sup>7</sup> Neste sentido, abalizada doutrina tem afirmado textualmente que: “As subjetividades ou autonomias públicas implicam para a Administração a faculdade de optar, eleger; e para o administrado, a incerteza na decisão. Sua existência supõe uma lesão ao administrado, pois não conhece de antemão as conseqüências jurídicas da atuação administrativa, o que implica em uma insegurança, sem dúvida, indesejável.” In SADDY, André. *Limites à Tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018, p. 13-14

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, *Dever de Coerência na Administração Pública: Precedentes Administrativos, Praxe Administrativa, Costumes, Teoria dos Atos Próprios e Analogia*. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cezar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade – Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiro Editores. p. 955-973.

administrativo inadequado aos desafios dos tempos modernos<sup>9</sup>, não há dúvida de que os órgãos administrativos com capacidade decisória, ou mesmo no Poder Judiciário, idealizados para o atendimento das pretensões deflagradas pelos cidadãos foram levados à beira do caos em razão de estruturas flagrantemente deficitárias e igualmente inadequadas ao enfrentamento da litigiosidade em massa com a qual é possível deparar-se hodiernamente, seja na instância administrativa, seja na instância jurisdicional

E, foi nesse contexto histórico e social que 16 de março de 2015 foi sancionada a Lei nº 13.105 – o Novo Código de Processo Civil – prevendo em seu bojo soluções estruturantes não só evitar novas demandas, mas também para garantir a rápida solução de litígios.

Como sabido, os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e de Assunção de Competência buscam trazer ao ordenamento jurídico brasileiro maior lógica na solução de litígios e controvérsias jurídicas, mediante a observância obrigatória dos precedentes, seja em razão da multiplicidade de feitos sobre um mesmo tema, seja em decorrência de questões onde eventualmente, em sede recursal ou de competência originária, se detecte relevante questão social ou de direito.

A eficácia paralisante dos processos análogos quando da instauração dos Incidentes e a observância obrigatória dos mesmos pelas instâncias inferiores no momento em que são decididos são bons exemplos quanto a ideia de racionalização sistêmica do processo, seja ele judicial ou administrativo.

Na mesma toada e apesar das inúmeras manifestações quanto a sua suposta inconstitucionalidade, mas com o mesmo espírito e em razão das mesmas circunstâncias, a Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, regulamentada pelo Decreto nº 9.830 de 10 de junho de 2019, ao alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro previu uma série de posturas e cuidados ao controlador, interno ou externo à Administração Pública, igualmente buscando velar pela harmonia das decisões proferidas em processos administrativos ou judiciais, prestigiando a isonomia e, também uma maior segurança jurídica<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Mais uma vez o entendimento aqui defendido se escora nas lições da professora Patrícia Baptista que logo no início de sua obra informa que o desajuste da Direito Administrativo ao perfil da Administração Pública contemporânea parece ser uma opinião difundida entre os administrativistas que por sua vez, em razão do advento do Estado pós-Moderno está sendo, mais uma vez, impelido a adaptar-se. In BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018. p. 17-18.

<sup>10</sup> Ao tratar do processo administrativo como importante instrumento de potencialização da segurança jurídica, o professor Jose dos Santos Carvalho Filho, faz referência ao que chamou de aguda observação de Adilson Abreu Dallar trazida em seu texto *Processo Administrativo e segurança jurídica* afirmando que “é justo sublinhar, como faz doutrina de grande autoridade, que o processo administrativo é instituto de inegável relevância no sistema jurídico e espelha ‘instrumento útil para assegurar a observância do superprincípio da segurança jurídica’, que alcança, na verdade, todas as situações que envolvam ‘a certeza do direito e a estabilidade das relações jurídicas.’” In CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, p. 1.035.

A estabilização das interpretações jurídicas a respeito de determinado tema em princípio controvertido, sugere a efetividade no que tange a observação da isonomia, da impessoalidade, da transparência e da própria eficiência como vimos anteriormente, potencializando, princípios constitucionais que servem de instrumentos para a concretização de direitos fundamentais, especialmente aqueles que velam pela liberdade e pela ordem social, posto que decorrem direta, ou indiretamente, da conduta, por vezes omissiva, por vezes comissiva, da Administração Pública.

Registre-se neste ponto que a estabilização de determinadas interpretações jurídicas não corresponde, a toda evidência, na imutabilidade das mesmas, conforme, inclusive, será objeto de breve análise do próximo tópico.

Na verdade, o atuar coerente da Administração Pública produz positiva confiança ao particular que eventualmente pretenda investir em alguma atividade econômica ou que mantenha algum tipo de relação negocial com o Poder Público, mas também impõe ao mesmo a necessária resiliência em se submeter ao poder estatal, na medida em que diminui as incertezas, o custo, o risco e, conseqüentemente, litigiosidade em todas as esferas.

Nesse contexto é possível afirmar que o Poder Público tem o dever jurídico de aperfeiçoar os procedimentos que servem de meio para o desenvolvimento do processo administrativo, mas também de atribuir lógica sistêmica capaz de impor maior celeridade no tempo de resposta às demandas que lhe são submetidas, sem prejuízo da segurança jurídica em sua relação com os particulares, especialmente no que toca à confiança.

É por isso que a uniformização das decisões administrativas pela via da técnica de formação de precedentes se apresenta como valoroso instrumento de garantia do cidadão em razão da preservação do devido processo legal, contraditório e ampla defesa antes da formação da manifestação de vontade estatal, sem que daí decorra qualquer prejuízo a segurança jurídica perseguida por todos, que, conforme se demonstrará a seguir, será capaz de emergir ainda mais fortalecida.

A esta altura, será preciso, então, desenvolver com maior atenção a questão que revelará a proposta para a solução da hipótese objeto desse estudo.

### 3. UNIFORMIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E FORMAÇÃO DE PRECEDENTES. UMA PROPOSTA.

Nos capítulos acima foi possível constatar que a uniformização das decisões administrativas é um dever jurídico do Poder Público.

Por certo, a Administração Pública já disponibiliza através de alguns de seus órgãos, instruções normativas, ordens de serviços, pareceres vinculantes, ou seja, detém um arsenal de atos jurídicos e regulamentares que buscam, em linhas gerais, padronizar a atuação dos agentes públicos. Para exemplificar essas hipóteses basta a leitura dos artigos 19 a 22 do Decreto nº 9.830/2019.

Contudo, a proposta idealizada e defendida neste estudo, além de se apresentar como mais um instrumento que busca concretizar o princípio da segurança jurídica, se mostra, com a devida vênia, mais abrangente, já que é destinada a orientação não só dos servidores públicos, mas também dos particulares.

Isso porque, essa proposta consiste em permitir que órgãos administrativos, autarquias e Tribunais de Contas, vale dizer, todos aqueles entes administrativos com capacidade decisória em processos administrativos, possam fazer uso dos Incidentes de Assunção de Competência e Resolução de Demandas Repetitivas previstos no Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 de modo a dinamizar e melhorar suas atividades julgadoras.

É que, resta evidente que a possibilidade da utilização desses valorosos instrumentos ingressa no universo do processo administrativo pela porta do artigo 15 do CPC que prevê expressamente que na “ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”.<sup>11</sup>

Ou seja, além de inexistir impeditivo legal, a aplicabilidade dos Incidentes previstos no Código de Processo Civil para a formação de precedentes nos processos administrativos e uniformização de seus julgados tem evidente adequação aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da eficiência, da segurança jurídica,

---

<sup>11</sup> Importante registrar que não se desconhece a controvérsia sobre a constitucionalidade da previsão que autoriza a utilização subsidiária do Código de Processo Civil ao processo administrativo ante a suposta violação ao Pacto Federativo. Contudo, a orientação que, na ótica deste estudo deve prevalecer, é em sentido diametralmente oposto. Ao tratar das hipóteses de conexão e continência nos processos administrativos, institutos tipicamente voltados a preservação da segurança jurídica já que evita a proliferação de decisões contraditórias, além de servir como meio de economia processual na medida em que permite a tramitação conjunta de processos, o professor Arruda Alvim, afirma expressamente que o Código de Processo Civil é aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, lembrando, inclusive, que há previsão em legislação especial que disciplina processos administrativos como se extrai, por exemplo do artigo 115 da Lei nº 12.529 de 30 de novembro de 2011 que instituiu o Sistema Brasileiro de Controle da Concorrência. In ARRUDA, Alvim, *Conexão e Continência no Processo Administrativo* In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cezar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade – Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiro Editores. p. 228-239.

No mesmo sentido In OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, *Precedentes Administrativos no Brasil*, In PEIXINHO, Manoel Messias, PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). *Mutações do Direito Administrativo – Estudos em Homenagem ao Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 269-290.

da duração razoável do processo e da economicidade, além de fortalecer o princípio democrático, na medida em que, diferentemente do que ocorre nas hipóteses acima listadas, nos Incidentes resta garantida a efetiva participação dos administrados.

Ademais, a aplicabilidade dos Incidentes para a elaboração de precedentes seria capaz de fortalecer a autonomia dos entes federados já que cada um poderá implementar os institutos em ambiente próprio, tendo como parâmetros principais legislação específica emitida por cada Casa Legislativa sobre o processo administrativo local, observando questões e circunstância regionais específicas, o que, a toda evidência, conduz ao fortalecimento do Pacto Federativo.

A esta altura convém registrar que, já no ano de 2012, segundo estudos estatísticos do Conselho Nacional de Justiça, os setores públicos das esferas estadual e federal foram responsáveis por 39,26% de todos os processos que chegaram à Justiça de primeiro grau e aos Juizados Especiais<sup>12</sup>.

Com o passar dos anos, infelizmente, esse triste quadro onde o Poder Público se apresenta como o maior litigante nacional não melhorou.

Segundo João Grandino Rosas<sup>13</sup>, em artigo publicado no sítio virtual Consultor Jurídico –Conjur, baseado em estudos publicados pelo CNJ no ano de 2017, a situação permaneceu idêntica.

Por certo, com a possível e eventual inserção das concessionárias de serviço público neste cálculo, a litigiosidade contra a atuação do Poder Público junto ao Poder Judiciário chegará a patamares estratosféricos.

De tal arte, considerando o permissivo legal previsto no CPC de 2015, se faz possível afirmar que a partir de meros ajustes regimentais os órgãos, autarquias reguladoras e entes administrativos que decidem, diuturnamente processos administrativos por vezes idênticos, poderão fazer uso do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para traçar, de uma vez por todas, parâmetros decisórios e de interpretações normativas capazes de pôr fim a uma infinidade de litígios, permitindo ainda, o tratamento isonômico entre os reclamantes, com maior transparência e celeridade.

Mas não é só. Quando adequadamente provocado e tão logo se detecte relevante questão social ou de direito, como por exemplo, uma questão de cunho previdenciário, ou que envolva gratificações, ou relativa a concessão de permissões ou autorizações, a Administração

---

<sup>12</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em : < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em 08 jul. 2019.

<sup>13</sup> ROSAS, João Grandino. *Pesquisas do CNJ Contribuem para a celeridade processual no país*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-jul-06/olhar-economico-cnj-contribui-celeridade-processual>>. Acesso em 08 jul. 2019.

Pública pode lançar mão do Incidente de Assunção de Competência, ouvindo os envolvidos e impondo, desde logo, uma decisão administrativa, produto de um devido processo legal legítimo, dialético e democrático.

Como se vê, a utilização dos referidos institutos nos processos administrativos pode e deve ser reconhecida como vigorosos veículos de promoção de resolução de conflitos, ainda na via extrajudicial, posto que impregnada de legitimidade, considerando a possibilidade de manifestação prévia do administrado.

No mesmo sentido, é possível afirmar que decisões administrativas, advindas de um Incidente Incidentes de Assunção de Competência ou Resolução de Demandas Repetitivas, onde os princípios constitucionais acima elencados estariam devidamente observados pelos os integrantes da relação processual administrativa, trariam em seu bojo maior segurança jurídica, maior transparência, gerando com isso, maior confiança aos administrados, posto que todos estariam sendo tratados de maneira igualitária. Tal circunstância, seria, por si só, capaz de impedir uma infinidade de novas ações judiciais.

Com efeito, o cidadão ao propor uma ação judicial a fim de anular ato administrativo, decorrente de uma decisão, produto de um Incidente, deverá não só apresentar em sua causa de pedir os vícios que gerariam a ilegalidade ou inconstitucionalidade da decisão atacada, mas também, será obrigado, de plano e já com a petição inicial, comprovar que sua situação jurídica se enquadra em um “distinguishing” capaz de excluí-lo da regra que abarca todos os demais administrados, ou ainda, que estaríamos diante de um “overruling”, hipótese onde a decisão anteriormente proferida não se adequa mais as circunstância sociais, à luz de nova interpretação jurídica.

Nesta mesma direção, não se pode negar que à Administração é garantido de autotutela para anular seus atos quando eivados de ilegalidades, ou revoga-los em razão de sua conveniência ou oportunidade, respeitado o direito adquirido, conforme preceitua a o verbete sumular nº 473 do Supremo Tribunal Federal, o que significa dizer que, apesar do precedente administrativo formado em razão da resolução de um Incidente, o Poder Público poderá revê-lo sem qualquer problema, desde que esteja escorado por circunstância e fundamentação idôneas.

E mais. Nesse contexto, vale dizer, proposto um processo judicial contra uma decisão decorrente de um Incidente na esfera Administrativa, o Poder Judiciário, já no primeiro momento ou tão logo seja informado pela Administração Pública, ou, parte, ou terceiro interessado, sabendo da existência de outros tantos casos que foram encampados pela decisão administrativa atacada, poderá, sem qualquer problema, instaurar Incidente de Assunção de

Competência, estabelecendo parâmetros agora judiciais, fulminando no nascedouro milhares de nova demandas.

Noutro giro, é autorizado assegurar que a sugestão aqui desenvolvida também socorrerá a pretensão dos particulares que litigam contra o Poder Público, ou contra aqueles que atuam em seu nome.

Ora, dependendo da orientação advinda da formação de precedentes em razão da atividade decisória de Tribunais de Contas, Agências Reguladoras ou de qualquer outro órgão com capacidade decisória pela via dos Incidentes de Assunção de Competência ou Resolução de Demandas Repetitivas, é preciso reconhecer que o particular poderá fazer uso da via mandamental para assegurar a violação de direito líquido e certo, na medida em que estaremos diante de notória ilegalidade ou abuso de direito (artigos 1º e 3º da Lei nº 12.016/2009).

De igual ordem, em caso de deflagração de ação de conhecimento pelo particular para compelir a Administração Pública a cumprir os precedentes formados pela técnica dos Incidentes, eventuais contestações deverão apontar de maneira clara e objetiva as razões que teriam autorizado o Poder Público a inobservância da orientação decorrente do precedente, sob pena de flagrante atipicidade constitucional por violação do princípio da moralidade e eficiência administrativas (artigo 37 *caput* da CRFB), autorizando, inclusive, sua condenação por litigância de má-fé (artigo 80, inciso I do CPC).

A proposta aqui defendida, portanto, visa, em linhas gerais, autorizar à Administração Pública, ainda em sede administrativa e desde logo, a buscar a resolução de milhares de processos que atravancam o melhor desempenho da gestão pública, tornando-a mais célere, transparente, segura e democrática, permitido ainda que o particular possa antever seus direitos e obrigações, o que, por certo, seria capaz de ajudar a pacificar o ambiente social e, inclusive, atrair novos investimentos pela iniciativa privada.

É o que, inclusive prevê o artigo 30 da LINDB que sugere a edição de súmulas pelas autoridades pública, inexistindo, a toda evidência, qualquer proibição para a edição de precedentes a partir de casos concretos que, por certo, poderão servir como norte e fonte de um Direito Administrativo vivo, dinâmico e atento às necessidades dos administrados, mas de maneira transparente e sem quebra de uma legítima confiança.

## CONCLUSÃO

Como todos os demais ramos do Direito, o Direito Administrativo, influenciado pelos estudos desenvolvidos na seara do Direito Constitucional a partir do século XX, passou a se

desenvolver no sentido de produzir mecanismos adequados ao bom funcionamento da Administração Pública, mas que também se mostrem capazes de atender ao interesse público, potencializando, ao mesmo tempo, o sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, o processo administrativo se apresenta como um dos principais aliados do administrado, seja ele pessoa natural ou jurídica, haja vista que deve se desenvolver de acordo com o devido processo legal, zelando pela ampla defesa e contraditório (artigo 5º, incisos LIV e LV da CRFB) daquele que se vê envolvido em uma relação jurídica dessa natureza.

Mas, se não bastasse a observância dos princípios diretamente relacionados ao processo constitucional, a ideia de que o processo administrativo também deve servir como meio de efetivar outros princípios constitucionais, limitadores do Poder Estatal e, igualmente fundamentais ao bem-estar do cidadão, também pode ser extraída do texto constitucional.

Conforme foi possível demonstrar no corpo desse breve estudo, o processo administrativo também se mostra apto a concretizar o ideário constitucional ligado à isonomia, à transparência, à segurança jurídica, ao princípio democrático e à eficiência.

Para tanto, impõe-se à Administração Pública o dever jurídico de viabilizar meios adequados e suficientemente seguros aos administrados, previstos na legislação aplicável à espécie, capazes de efetivar esses direitos e garantias.

Assim é que, segundo se pôde observar, a construção da manifestação da Administração Pública deve ser balizada pela legalidade e transparência de seus atos que precisam ser substancialmente fundamentados, mas também deve ser cercada de coerência, preservando a legítima confiança daquele que deverá se submeter ao seu império.

Com isso, considerando que a principal fonte do Direito – a Lei – hoje se mostra insuficiente para atender os reclamos do particular e pacificar o ambiente social através da esperada segurança jurídica, a formação dos precedentes administrativos deve ser reconhecida como importante mecanismo capaz de auxiliar o Poder Público neste sentido.

Autorizado pela Legislação Processual Civil, de aplicabilidade subsidiária à Legislação Processual Administrativa, a formação do precedente administrativo poderá ser realizada através dos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas ou de Assunção de Competência.

Tais mecanismos se apresentam como sendo capazes de estancar, já no nascedouro, um grande número de processos administrativos, ou mesmo de processos judiciais, relativos a temáticas repetidas ou que se mostrem, no momento de sua deflagração, de relevante valor social ou jurídico.

Reconhecendo que o meio-ambiente da Administração Pública é local dinâmico, por

vezes imprevisível e repleto de nuances próprias, sua regulação através de precedentes extraídos de processos administrativos se mostrará, em muitas oportunidades, a fonte jurídica mais adequada, atual e apropriada para responder a tempo e a hora as pretensões dos administrados, sem perder de vista os direitos e garantias constitucionais que se propõe a resguardar e proteger.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Alvim. *Conexão e Continência no Processo Administrativo* In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cezar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiro Editores.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Regulamento o disposto nos artigos 20 ao 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei do Processo Administrativo Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_401\\_500](http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500)>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Dever de Coerência na Administração Pública: precedentes administrativos, praxe administrativa, costumes, teoria dos atos próprios e analogia*. In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cezar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiro Editores.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes Administrativos no Brasil*, In PEIXINHO,

Manoel Messias, PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org). *Mutações do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

RIO DE JANEIRO. Lei do Processo Administrativo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ROSAS, João Grandino. *Pesquisas do CNJ Contribuem para a celeridade processual no país*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-jul-06/olhar-economico-cnj-contribui-celeridade-processual>>. Acesso em 08 jul. 2019.

SADDY, André. *Limites à Tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.