

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



**Atena**  
Editora  
Ano 2020

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



**Atena**  
Editora  
Ano 2020

### **Editora Chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

### **Assistentes Editoriais**

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

### **Bibliotecária**

Janaina Ramos

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

### **Imagens da Capa**

Shutterstock

### **Edição de Arte**

Luiza Alves Batista

### **Revisão**

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

## **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

## **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Linguística, Letras e Artes**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia  
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco  
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa  
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza  
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social  
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco  
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás  
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista



**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira  
**Bibliotecária:** Janaina Ramos  
**Diagramação:** Luiza Alves Batista  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Edição de Arte:** Luiza Alves Batista  
**Revisão:** Os Autores  
**Organizador:** Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C568 Cidadania, poder e desenvolvimento no estado democrático de direito 3 / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-480-1

DOI 10.22533/at.ed.801202710

1. Democracia. 2. Estado democrático. 3. Direito. 4. Cidadania. I. (Organizador) Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de. II. Título.

CDD 321.8

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

Em **CIDADANIA, PODER E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – VOL. III**, coletânea de dezenove capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, se faz presente discussões de temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica de cidadania que impacta na construção de um estado democrático de direito genuinamente inclusivo, diverso e de/para todos.

Temos, nesse terceiro volume, cinco grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações, nelas estão debates que circundam democracia e administração pública; representação política; violência e prevenção; facetas do conhecimento; e extensão universitária.

Democracia e administração pública traz análises relevantes como bases do ciclo de industrialização, instrumentos de controle, discricionariedade administrativa, meios consensuais de solução de conflitos, imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, dano ao patrimônio, contratações públicas e limites da atuação estatal no planejamento familiar.

Em representação política são verificadas contribuições que versam sobre grupos minoritários, atuação legislativa de deputadas federais e estado laico e razão pública.

Na violência e prevenção são encontradas questões relativas a violência doméstica, papel da defensoria pública do estado do Espírito Santo nas audiências de custódia e o PROERD.

Facetas do conhecimento abrange a abordagem social e a manifestação de ideias no universo acadêmico.

Extensão universitária congrega colaborações que retratam questões como direito a informação como requisito de estabelecimento e fortalecimento do ambiente democrático e o Bem-me-quer, a partir da humanização e da saúde.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

O PERÍODO PÓS-1929 E A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO BRASIL: IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DAS BASES DO CICLO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Leandro Belloc Nunes

**DOI 10.22533/at.ed.8012027101**

### **CAPÍTULO 2..... 22**

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pollyane Cunha Ferreira

Jéssica Danielle Ribeiro de Almeida

**DOI 10.22533/at.ed.8012027102**

### **CAPÍTULO 3..... 35**

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI Nº. 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Edimur Ferreira de Faria

Pollyane Cunha Ferreira

**DOI 10.22533/at.ed.8012027103**

### **CAPÍTULO 4..... 53**

DO CONFLITO AO CONSENSO: ANÁLISE DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REGIDO NA LEI 8.112/90

Fabiano Simon Brunetto

Fernando Cesar Mendes Barbosa

**DOI 10.22533/at.ed.8012027104**

### **CAPÍTULO 5..... 65**

IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO TEMA 897/STF: EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU INSEGURANÇA JURÍDICA?

Hígor Lameira Gasparetto

Bruna Andrade Obaldia

Cristiano Becker Isaia

**DOI 10.22533/at.ed.8012027105**

### **CAPÍTULO 6..... 73**

DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO: ESTUDO DE UM CASO REFERENTE A DANO AO ERÁRIO NA CIDADE DE BAGÉ, RS

Michel Stein Barbosa

Natacha de Oliveira Stein

Francine Nunes Avila

Lóren Pinto Ferreira

**DOI 10.22533/at.ed.8012027106**

<b>CAPÍTULO 7.....</b>	<b>88</b>
<b>A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA O APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRO</b>	
Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão	
Fernando Peixoto Fernandes de Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027107</b>	
<b>CAPÍTULO 8.....</b>	<b>104</b>
<b>ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LEI DO PLANEJAMENTO FAMILIAR: ESTABELECENDO LIMITES PARA A ATUAÇÃO ESTATAL</b>	
Beatriz Alves Macena Lima	
Nathália Leite de Medeiros	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027108</b>	
<b>CAPÍTULO 9.....</b>	<b>112</b>
<b>FORMAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA REPRESENTATIVIDADE DO PROCESSO POLÍTICO: GRUPOS MINORITÁRIOS</b>	
Thiago Rodrigues Moreira	
Roberta Rodrigues Costa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027109</b>	
<b>CAPÍTULO 10.....</b>	<b>124</b>
<b>ATIVIDADE LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS E SUA TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (1987-2017)</b>	
Geissa Cristina Franco	
Mariana Lorencetti	
Maria Cecilia Eduardo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271010</b>	
<b>CAPÍTULO 11.....</b>	<b>137</b>
<b>ESTADO LAICO E RAZÃO PÚBLICA: UM CONFRONTO CONCEITUAL COM DETERMINADOS PROJETOS PROPOSTOS PELA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA</b>	
João Luis Binde	
Ivo Luciano da Assunção Rodrigues	
José Vinicius da Costa Filho	
André Valente do Couto	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271011</b>	
<b>CAPÍTULO 12.....</b>	<b>159</b>
<b>A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: VIVÊNCIAS DE MÃES DE VÍTIMAS DE ABUSOS SEXUAIS INTRAFAMILIAR E MULTIGERACIONALIDADE</b>	
Dionne Lima de Oliveira	
Dorli João Carlos Marques	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271012</b>	

<b>CAPÍTULO 13.....</b>	<b>173</b>
VISÃO INTRAMUROS DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO: ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADA DE AGOSTO DE 2018 A JUNHO DE 2019 NO CENTRO PROVISÓRIO DE DETENÇÃO DE VIANA	
<i>Aline Carolina Motizuky Bonadeu</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271013</b>	
<b>CAPÍTULO 14.....</b>	<b>187</b>
A EFETIVIDADE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD): UMA RELEITURA DAS PRINCIPAIS PESQUISAS REALIZADAS EM MINAS GERAIS	
<i>Ronald Jean de Oliveira Henriques</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271014</b>	
<b>CAPÍTULO 15.....</b>	<b>207</b>
ABORDAGEM SOCIAL DO CONHECIMENTO	
<i>Adelcio Machado dos Santos</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271015</b>	
<b>CAPÍTULO 16.....</b>	<b>214</b>
A MANIFESTAÇÃO DE IDEIAS EM AMBIENTE ACADÊMICO E A RECLAMAÇÃO 33.137 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	
<i>Celso Lopes Seus</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271016</b>	
<b>CAPÍTULO 17.....</b>	<b>225</b>
A CONCRETIZAÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA ATRAVÉS DO PROJETO DIREITO, INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA	
<i>Margaret Darling Bezerra</i>	
<i>Déborah Leite da Silva Holanda</i>	
<i>Anderson Allan Damasceno de Medeiros</i>	
<i>Fernanda Santino Maciel de Oliveira</i>	
<i>Laura Sofia Ortiz Bastos Lemos de Oliveira</i>	
<i>Rawlinson José de Carvalho</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271017</b>	
<b>CAPÍTULO 18.....</b>	<b>229</b>
PROJETO BEM-ME-QUER: A UNIVERSIDADE PELA HUMANIZAÇÃO	
<i>Adriana Elisa Bozzetto</i>	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	
<i>Gleice Magalhães Oliveira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271018</b>	
<b>CAPÍTULO 19.....</b>	<b>235</b>
PROJETO BEM-ME-QUER: BENEFICÊNCIA FRENTE AO MECANICISMO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2020	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	

Carla Amélia Ribeiro Coelho  
Poliana Lourenço Gomes  
DOI 10.22533/at.ed.80120271019

<b>SOBRE O ORGANIZADOR.....</b>	<b>241</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO.....</b>	<b>242</b>

## A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI N.º. 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão: 03/07/2020

### Edimur Ferreira de Faria

Universidade Federal de Minas Gerais.  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
<http://lattes.cnpq.br/3120858561560235>

### Pollyane Cunha Ferreira

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).  
PUC-MG (IEC-PUC-MINAS).  
Fundação Getúlio Vargas (FGV).  
<http://lattes.cnpq.br/3847367805117505>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa os precedentes administrativos vinculantes no Brasil, que além de novidade, é matéria que merece destaque, principalmente em face da novel Lei nº 13.655/2018, que dispõe sobre a obrigatoriedade sua observância. Apesar de se tratar de novidade, o entendimento majoritário dos autores é no sentido de que os precedentes administrativos vinculantes formam instrumentos hábeis a viabilizar a justiça e a eficiência. Todavia, a inovação legislativa trás consigo questionamentos envolvendo a discricionariedade administrativa e a aplicação dos precedentes vinculantes, bem como acerca do âmbito de sua incidência. A pesquisa possibilitou concluir que os precedentes administrativos, a exemplo dos precedentes judiciais, são fundamentais e indispensáveis para a solução, na via administrativa, de situações

idênticas ou semelhantes. No presente artigo, utilizou-se de pesquisa teórico-bibliográfica e análise normativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Precedentes Administrativos Vinculantes, *Civil-law*, *Common-law*, Discricionariedade, Procedimento Administrativo.

### ADMINISTRATIVE DISCRETIONARIETY AND BINDING ADMINISTRATIVE PRECEDENTS BROUGHT BY LAW N.º. 13.655/2018

**ABSTRACT:** This paper analyzes the binding administrative precedents in Brazil, which, in addition to novelty, is a matter that deserves to be highlighted, especially in view of the novel Law 13.655/2018, which provides for compliance with this requirement. Although this is a novelty, the majority view of the authors is that binding administrative precedents are useful instruments for achieving justice and efficiency. Legislative innovation, however, raises questions about administrative discretion and the application of binding precedents, as well as the scope of their impact. The research made it possible to conclude that administrative precedents, like judicial precedents, are fundamental and indispensable for the solution, in the administrative way, of the same or similar situations. In this article, we used theoretical-bibliographic research and normative analysis.

**KEYWORDS:** Binding Administrative Precedents, *Civil-law*, *Common-law*, Discretionary, Administrative Procedure.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Direito reflete a cultura e os valores de um povo em determinado momento histórico, mudando na medida em que a sociedade muda, moldando-se a seus novos preceitos, inovando e evoluindo. Decorre daí sua natureza dinâmica.

O Direito, assim, tem se manifestado predominantemente em dois sistemas: o romano-germânico ou *civil law* e o anglo-saxão ou *common law*. Atualmente, fala-se que nenhum dos sistemas é puro em si, havendo a inserção de características de um ou outro sistema no universo Jurídico dos países que os adotam.

O sistema brasileiro, é considerado pela doutrina como afiliado ao *civil law*. Tal assertiva encontra guarida no art. 5º, inciso II da Constituição da República de 1988, que estampa um sistema positivista ao prescrever que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Esse preceito norteia a Administração Pública que se encontra estritamente vinculada ao Princípio da Legalidade.

Nesse deslinde, a Administração Pública tem, na atualidade, o desafio de prestar serviços eficientes e transparentes de forma célere e isonômica e permeada de segurança jurídica tal que impeça a promoção de atos diversos em situações semelhantes num país de proporções geográfica gigantescas e que abriga pluralidade cultural ímpar.

Sabe-se, todavia, que não é a realidade brasileira. A máquina pública ainda é altamente burocrática e complexa, permeada de interesses nem sempre republicanos, às vezes escusos, escondidos atrás da discricionariedade administrativa, cujos atos administrativos decorrentes, ainda são insindicável pelo Judiciário quanto ao mérito (conveniência ou oportunidade), segundo o entendimento da doutrina e da jurisprudência majoritária. A discricionariedade administrativa decorre do fato de a legislação, mesmo extensa, como é no Brasil, não conseguir prever todas as hipóteses passíveis de ocorrer no mundo dos fatos. Essa aparente lacuna dá aso para que o agente público, muitas vezes, pratique atos ou faça escolhas em benefício próprio ou de grupos ou amigos, resultando em corrupção ativa e passiva.

É neste sentido que fora promulgada a Lei nº 13.655, 25 de abril de 2018 que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro) que passou a denominar-se “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”. Essa Lei trouxe, entre outras, a previsão dos Precedentes Administrativos Vinculantes. Com ideia e origem similar àquela introduzida pelo Código de Processo Civil e que se inspirou no *common law* para promover decisões similares em casos similares, busca-se alcançar a segurança jurídica, equidade e eficiência.

Daí a implementação, no Direito Brasileiro, de institutos jurídicos hábeis a evitar que o Poder Judiciário e a Administração Pública adotem decisões diversas em assuntos



similares. Entre os institutos ressaltam-se os precedentes judiciais<sup>1</sup> e os precedentes administrativos que têm o objetivo de atender a um clamor social por celeridade nos processos judiciais e administrativos e também evitar a coexistência de decisões diversas para casos idênticos e semelhantes. Trata-se de um instituto tipicamente do *common law*, mais aplicado no Direito Processual e que agora, com o advento da Lei nº 13.655/2018, fora inserido no âmbito dos processos Administrativo através dos precedentes administrativos vinculantes que visam uniformizar entendimentos no âmbito da Administração Pública, balizar o acesso do cidadão a decisões equânimes e que prestigiem a isonomia com o fim específico de tornar unas as decisões em matérias similares.

O presente trabalho tem por objetivo analisar em conformidade com a Lei nº 13.655/2018, os precedentes administrativos vinculantes nos órgãos e entidades da Administração Pública como forma de evitar o excesso de discricionariedade que, num Estado sufocado por escândalos de corrupção e excesso de burocracia, tem maculado a prestação dos serviços públicos em prejuízo da sociedade e do cotidiano da Administração Pública.

A matéria, apesar de constar em legislação tão recente, já era implementada em alguns órgãos e entidades da Administração Pública mesmo quando não era obrigatória sua instituição. Além disso, o assunto já foi objeto de discussão por uma diversidade de autores que defendem, em sua maioria, a adoção dos precedentes administrativos vinculantes como alternativa viabilizadora da segurança jurídica e da promoção da justiça.

A promulgação da referida lei, no entanto, importa em uma séria de questionamentos que envolvem desde a delimitação das situações de sua incidência bem como o papel da discricionariedade diante da vinculação dos precedentes administrativos.

Acreditamos que, se bem utilizados, os precedentes administrativos vinculantes não importarão em cerceamento da liberdade conferida ao Administrador, mas tão somente em segurança jurídica para o administrado. Portanto, é essencial o debate acerca dos precedentes administrativos vinculantes não apenas para compreender seu escopo, mas também para viabilizar sua aplicação adequada em conformidade com princípios e preceitos constitucionais.

O presente trabalho busca, através de pesquisa bibliográfica e análise normativa, fornecer conclusões e levantar o debate acerca da constitucionalidade dos precedentes administrativos vinculantes e sua aplicabilidade pela Administração Pública.

---

1. Conforme conceito do professor Elpídio Donizetti, integrante da comissão nomeada para elaboração do novo CPC, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, a grosso modo como sendo: *“norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações.”* Ensina ele, ainda, que o os precedentes não se confundem com a jurisprudência: *“O termo jurisprudência é utilizado para definir as decisões reiteradas dos tribunais, que podem se fundamentar, ou não, em precedentes judiciais. A jurisprudência é formada em razão da aplicação reiterada de um precedente.”* (DONIZETTI, 2015, p.13)

## 21 DOS PRECEDENTES JUDICIAIS AOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES

Um dos maiores desafios no Brasil no que atine ao Direito é promover a celeridade das decisões, segurança jurídica, uniformização de entendimentos jurisdicionais e diminuição da complexidade, sem, contudo, incorrer em violação de princípios e garantias de ordem constitucional, notadamente num Estado que se funda na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e que abarca o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXV), princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), princípio da isonomia (art. 5º, *caput*) e princípio da garantia ao contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV) todos dispositivos são da Constituição da República de 1988.

O Sistema Jurídico Brasileiro, filiado à escola do *civil law*, pretende solucionar as controvérsias apresentadas ao Judiciário através da aplicação das leis. O sistema privilegia, assim, a separação das funções primordiais do Estado, legislativa, executiva e judiciária.

A Escola da *civil law* contempla o entendimento de que as decisões do Judiciário em conformidade com o ordenamento jurídico são, a *priori*, hábeis para solucionar as mais variadas demandas, proporcionando segurança jurídica e isonomia.

Em sentido divergente do *civil law*, tem-se a *common law* que pretende a abstração das hipóteses possíveis nos casos concretos, e se vale do instituto dos precedentes ou *caselaw's* como principais fontes do Direito. Nesse sentido, assevera William Burnham (1995):

In a common-law system, caselaw – court decisions of individual cases – is a source of law. Thus, court decisions not only resolve past controversies. A case decision is considered to be a “precedent” that has a prescriptive legal effect and contains a rule of law as valid as enacted law. This effect comes from the principle of *stare decisis* – the idea that future cases should be decided the same way as past cases. Caselaw is sometimes referred to as “unwritten” law, because the rule established by the court decision is only implicit in the decision<sup>2</sup>. (BURNHAM, 1995, p. 39).

É aí que a doutrina tem observado que nem o sistema do *common law* nem tampouco o sistema do *civil law*, nos moldes adotados nos diversos países da atualidade, se manifestam de forma pura. A inevitável ocorrência de lacunas tem resultado em sistemas mistos predominantemente penderes a um ou outro sistema.

No Brasil, a despeito do desejo de se buscar legislar o quanto mais possível acerca das hipotéticas situações a que a sociedade possa enfrentar, as lacunas ainda existem. Isso se dá, por óbvio, em razão da impossibilidade de a lei abstrair todos os casos concretos e possíveis presentes de futuros.

2. Tradução livre: *Em um sistema de common law, caselaw - decisões judiciais de casos individuais – são fontes de Direito. Assim, as decisões judiciais não apenas resolvem controvérsias passadas. Um caselaw é considerado como um “precedente” que tem um efeito legal prescritivo e contém uma regra de direito, tão válido quanto uma lei promulgada. Este efeito vem do princípio do stare decisis - a ideia de que os casos futuros devem ser decididos da mesma forma que casos passados. Caselaw é muitas vezes referido como uma lei “não escrita”, porque a regra estabelecida pela decisão judicial está apenas implícita na decisão.*

A natureza jurídica do precedente judicial e que inspira o instituto do precedente administrativo vinculante, diverge do até aqui conhecido como súmula vinculante ou jurisprudência. Conforme entendimento de Elpídio Donizetti (2015, p. 6), integrante da comissão nomeada para elaboração do anteprojeto do Novo Código de Processo Civil de 2015, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, em geral, como “*norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações.*” Nesse liame, a jurisprudência pode ou não ser consequência de um precedente judicial, mas com ele não se confunde.

O estudo do precedente judicial é relevante para a compreensão do precedente administrativo vinculante. Isso se dá porque a dinâmica aplicada ao precedente judicial poderá ser aplicada ao precedente administrativo, desde a identificação da parte da decisão que será considerada precedente vinculante até a necessidade de identificação de situações em que se afastará a incidência do precedente. Ocorre que ainda há divergência quanto ao entendimento de como se constrói o precedente judicial.

Várias teorias tentam tecer os contornos relativos à matéria e delimitar um escopo que objetive o precedente judicial e o fazem por meio da fundamentação contida no instituto. Daí nasceram os conceitos de *ratio decidendi* e *obter dictum* no *common law*.

O primeiro é a razão de decidir do precedente, ou seja, aquilo que o Judiciário entende como interpretação correta da lei e que não encontra correspondente no Direito brasileiro. O segundo, por seu turno, por ter seu conceito atrelado ao primeiro, encontra sua conceituação comprometida, sendo genericamente compreendido como sendo aquilo que, apesar de pronunciado Judiciário, constitui argumento de ordem extrajudicial.

No *common law* a diferenciação dos dois institutos é essencial na medida em que nele importa verificar a porção do julgado que tem efeito obrigatório ou vinculante, daquele que não diz respeito à decisão ou não lhe é essencial. Nesse liame de ideias, questões desnecessárias ao alcance da decisão seriam *obter dictum*.

A identificação da *ratio decidendi* sempre foi matéria essencial no *common law* e o será no Direito brasileiro na medida que é por meio desse instrumento que se aplica o *distinguishing* ou se efetua o *overruling*.

Isso porque, uma vez identificada a essência do precedente e em tendo ele caráter vinculante, o administrador aplicará o *distinguishing* procedendo a verificação da compatibilidade entre o caso concreto e o precedente administrativo. Em havendo compatibilidade, será aplicado o precedente. Inexistindo compatibilidade, ocorrerá a superação do precedente naquele caso concreto adotando o *overruling*.

Assim, implementando no Direito Administrativo a ideia do precedente judicial e seguindo o mesmo raciocínio de que situações semelhantes devem ser tratadas de forma semelhante, a Lei nº 13.655/18 (Lei de Segurança para a Inovação Pública) e que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, prevê em seu art. 30 que:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (BRASIL, 2018)

Vê-se dessa forma, que o instituto do precedente, tão característico do Direito Processual, fora incorporado pelo legislador, ao Direito Administrativo buscando evitar que situações semelhantes ou idênticas tenham decisões completamente antagônicas, sentidos diversos, procedimentos que sabidamente, afastam a segurança jurídica, celeridade na prestação do serviço público e impedem a diminuição da complexidade. A existência de decisões diferentes para situações idênticas é totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Saliente-se, que os precedentes administrativos não se confundem com os atos normativos editados pela Administração Pública. Isso porque, os precedentes administrativos se prestam a fornecer respostas institucionais a casos concretos, enquanto os atos normativos disciplinam situações futuras, genéricas e abstratas.

Tem-se assim que o artigo 30, supra transcrito, inovou na medida em que incorporou o conceito de *stare decisis* ao Direito Administrativo, figura inspirada no Direito Processual. Logo, o instituto, amplamente consolidado no *common law* e que já é rotina em alguns órgãos e entidades da Administração Pública (como o Tribunal de Contas da União) veio contribuir para aumentar a segurança jurídica também na seara administrativa.

### **3 | A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES**

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito tem sido cada vez mais relevante e merecedor de especial atenção na sociedade contemporânea. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a função pública tem por objetivo o alcance do interesse público.

Assim, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, prática tantos atos quanto bastem para o alcance do interesse público. Dessa forma, o exercício da função administrativa importa prática de atos que são orientados pela legislação vigente em respeito ao Princípio da Legalidade e sempre guiados pela Constituição e, em alguns casos, exercidos de forma discricionária pelo Administrador quando autorizado pela lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar discricionariade, ensina que a mesma se afigura como sendo margem de liberdade conferida ao administrador público, seja na existência de mais de uma opção decisória, seja na ausência de objetividade legal, a saber:

Discrecionariade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 2010, p. 973)

E continua o mesmo autor ensinado que a Administração Pública prática atos vinculados e discricionários, sendo que os atos discricionários seriam aqueles em que “a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma.” (2010, p. 430)

Tem-se, então que a função interpretativa da Administração Pública se destaca e, pode-se dizer, que a mesma sofre mutações no intuito de tornar o sistema o mais eficaz possível e permitir não apenas a supressão de lacunas, mas a pacificação e uniformização de entendimentos por meio dos chamados precedentes administrativos similares àqueles existentes no *common law*.

Conforme sobredito, ao administrador público, que se encontra vinculado ao princípio da legalidade, também compete a interpretação da norma jurídica. Ora, uma vez destacada a tarefa de interpretar a norma e adequá-la ao caso concreto, daí resultará num preceito normativo, havendo situações em que a norma por si só é indeterminada.

Para Kelsen (1999, p.390-391), na interpretação da norma jurídica, o intérprete, ao verificar a existência de uma “moldura”, em que mais de uma interpretação se encaixa, todas elas devem ser consideradas legítimas e individualizadas frente aos casos concretos. E o autor continua apresentando o contraponto ao raciocínio delineado anteriormente:

A jurisprudência tradicional crê, no entanto, ser lícito esperar da interpretação não só a determinação da moldura para o ato jurídico a pôr, mas ainda o preenchimento de uma outra e mais ampla função – e tem tendência para ver precisamente nesta outra função a sua principal tarefa. A interpretação deveria desenvolver um método que tornasse possível preencher ajustadamente a moldura prefixada. A teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer, em todas as hipóteses, apenas uma solução correta (ajustada), e que a “justeza” (correção) jurídico-positiva desta decisão é fundada na própria lei. Configuração processo desta interpretação como se se tratasse tão-somente de um ato intelectual de clarificação e de compreensão, como se o órgão aplicador do Direito apenas tivesse que pôr em ação o seu entendimento (razão), mas não a sua vontade, e como se, através de uma pura atividade de intelecção, pudesse realizar-se, entre as possibilidades que se apresentam, uma escolha que correspondesse ao Direito positivo, uma escolha correta (justa) no sentido do Direito positivo. (KELSEN, 1999, p. 391).

Hans Kelsen (1999), ao tratar da interpretação da norma, destacou a importância da atuação do judiciário na medida em que cabe a ele a adequação do caso concreto à norma jurídica:

Quando o Direito é aplicado por um órgão jurídico, este necessita de fixar o sentido das normas que vai aplicar, tem de interpretar estas normas. A interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior. [...] E há igualmente uma interpretação de normas individuais, de sentenças judiciais, de ordens administrativas, de negócios jurídicos, etc., em suma, de todas as normas jurídicas, na medida em que hajam de ser aplicadas. [...] **Com efeito, a necessidade de uma interpretação resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixar várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor, mas deixarem antes esta decisão, a determinação da posição relativa dos interesses, a um ato de produção normativa que ainda vai ser posto à sentença judicial, por exemplo.** (KELSEN, 1999, p. 387-392, grifo nosso)

O mesmo acontece para a Administração Pública quando da aplicação da lei. Ocorre que princípio da legalidade norteia o exercício da atividade da Administração Pública. À ela compete a observância da lei, sob pena de se comprometer o ato praticado. Todavia, no exercício das suas funções, há espaço para a prática de atos no exercício do poder discricionário conferido pela lei que o permite seja pela existência de mais de uma opção possivelmente aplicável ao caso concreto, seja pela existência de lacunas na norma jurídica editar o ato que melhor se adéque ao ordenamento jurídico e se conforme com a Constituição.

A propósito dos atos discricionários, assevera Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 285) que a oportunidade e a conveniência são fundamentais no ato discricionário sendo eles o núcleo do ato, denominado na doutrina de mérito. Quanto ao mérito o entendimento predominante ainda é no sentido de que o mesmo não seria passível de ser revisto pelo Judiciário sob pena de o Poder Judiciário adentrar na esfera de competência do Executivo. Entretanto, esse não é o entendimento daquele autor, manifestado em tese de doutoramento, defendida em fevereiro de 2001, nos seguintes termos:

Ressalte-se que respeitados doutrinadores, como salientado, entendem que, entre as várias opções disponíveis ao agente público, somente uma delas compatibiliza-se com o ordenamento jurídico. Assim admitindo-se ser essa a melhor exegese, forçoso se torna entender que a rigor a discricionariedade está vinculada à melhor opção. Por esse motivo, também, se há de conceber a possibilidade de o Judiciário examinar o mérito do ato administrativo para verificar quanto ao acerto da escolha. (FARIA, 2016. P. 249).

A função dos precedentes, neste sentido (e considerando a via interpretativa delineada por Kelsen), ultrapassa a simples supressão de lacunas. Para Marinoni (2015, p. 2), há que se *“eliminar a falta de racionalidade e coerência instalada no sistema judicial, em que convivem decisões díspares – produzidas por um mesmo tribunal, colegiado ou julgador – para casos absolutamente iguais.”* O mesmo ocorre no âmbito da Administração Pública.

A Lei nº 13.655/2018 evidenciou a tendência do Direito brasileiro no sentido de padronizar entendimentos e favorecer a diminuição da complexidade quando da aplicação de normas jurídicas pelo Poder Público.

Todavia, o desejo de garantir segurança jurídica, unicidade, celeridade e uniformização de entendimentos para além das leis deve ser cautelosamente analisado. Ora, a garantia aos cidadãos brasileiros de isonomia nas decisões administrativas através do estabelecimento de um mecanismo que viabilize um pensamento uníssono e uma interpretação o quanto mais unânime do Direito é sim uma alternativa que salta aos olhos. Mas nos socorre dizer que tal unicidade não pode se dar a qualquer preço e às custas do princípio da legalidade e da violação de direitos e garantias fundamentais, da não individualização de cada caso e da não apreciação atenta pelo Administrador, das demandas que se lhes apresentam. À sociedade não compete suportar o fardo da ineficiência Estatal. Casos diferentes demandam cuidados diferentes, a despeito dos vários limitadores do exercício de uma gestão eficiente. Obviamente, casos similares, merecem decisões similares, sob pena de se violar o princípio da isonomia.

Da complexidade da Administração Pública brasileira e da existência de diversos órgãos e entidades, a despeito de todos se submeterem ao mesmo ordenamento jurídico, com frequência ocorrem decisões completamente diferentes no que se refere a atuação da Administração Pública, seja em decorrência da pluralidade e do regionalismo existente no Brasil, seja em decorrência da existência da discricionariedade na aplicação da lei. É o que ocorre no que se refere a Lei de Licitações e Contratos. É cediço que a lei é uma e aplicável a todo território nacional. Ocorre que regulamentos da referida lei são elaborados em todos os Estados, Municípios, não sendo a interpretação uníssona, o que gera extrema insegurança jurídica aos envolvidos.

A novidade trazida pela Lei nº 13.655/2018 faz previsão de que na aplicação das normas jurídicas, as autoridades públicas devem atuar para garantir a segurança jurídica, inclusive por meio de regulamentos, sumulas administrativas e respostas a consultas, tendo elas efeito vinculante. Trata-se da implementação de verdadeiros precedentes da Administração Pública nos casos semelhantes, ou seja, a vinculação da Administração Pública a decisões ou atuações similares em cenários igualmente parecidos.

A aplicação de tal preceito normativo trás consigo diversas questões, incluindo a identificação da parcela da decisão que será vinculante aos casos similares, incumbindo à Administração o dever de motivar decisões diferentes de modo a justificar decisão diversa (*distinguishing*) ou a superação do precedente (*overruling*) limitando, de certa forma, a discricionariedade administrativa conferida pela própria norma em alguns casos.

## 4 I DA FORÇA VINCULANTE DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Com o advento da força vinculante dos precedentes, o que se pretende é o afastamento das várias possibilidades contidas na “moldura” da norma jurídica através do estabelecimento de uma única solução lógica para casos concretos similares mediante simples exercício de inteligência.

Fazendo-se analogia dos precedentes administrativos vinculantes com os precedentes judiciais, tem-se que ao Administrador compete a estrita aplicação do precedente e, quando houver qualquer matéria fática que distinga o precedente do caso concreto, a autoridade deverá proceder à clara motivação de sua decisão. É o que ensina Donizetti:

Havendo precedente sobre a questão posta em julgamento, [...], ao juiz não se dá a opção para escolher outro parâmetro de apreciação do Direito. Somente lhe será lícito recorrer à lei ou ao arcabouço principiológico para valorar os fatos na ausência de precedentes. Pode até utilizar de tais espécies normativas para construir a fundamentação do ato decisório, mas jamais poderá renegar o precedente que contemple julgamento de caso idêntico ou similar. Essa obrigatoriedade, essa força normativa cogencial encontra a sua racionalidade no fato de que cabe ao STJ interpretar a legislação infraconstitucional e ao STF dar a última palavra sobre as controvérsias constitucionais. Assim, por mais que o julgador tenha outra compreensão acerca da matéria sub judice, a contrariedade só terá o condão de protelar o processo por meio de sucessivos recursos e, conseqüentemente, de adiar a resolução da controvérsia. (DONIZETTI, 2015, p.19).

Vale destacar que os precedentes não possuem cunho apenas decisório, mas também interpretativo como é o caso da Administração Pública. Assim, seguindo a mesma estrutura do precedente judicial, o legislador fez, quanto ao precedente administrativo vinculante, o mesmo trabalho de suprimir a vontade do administrador quando da aplicação de determinada decisão. Isso porque, em havendo a existência de precedente acerca da referida matéria, obrigatoriamente o administrador público deverá obedecer a seus preceitos. É a inteligência do § 1º do art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que, expressamente, confere caráter vinculante aos precedentes administrativos, a saber: *“Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”* (BRASIL, 2018). Tudo isso obedece a uma necessidade de coerência em toda a sistemática da Administração Pública e que gera expectativa ao administrado conforme bem ensina Flávio Bernardes:

A expectativa traz consigo a esperança, a crença, a fé, o aguardo de que aquilo que esperamos, ou os fatos que assistimos, se repetirão em razão de um princípio de coerência, de coesão, de unidade, de normalidade. Antecipa-se o futuro no presente por meio de normas abstratas produzidas no passado. (BERNARDES, 2018, p. 748)



Assim, a definição e identificação do que será vinculante num precedente administrativo se torna essencial para plena eficácia do dispositivo legal. O que se objetiva é conferir decisões similares em casos similares e unificar entendimentos promovendo assim a diminuição da complexidade e aumentando a proteção da confiança, delineando os contornos dos precedentes administrativos vinculantes. Portanto, a definição do que vem a ser o precedente administrativo vinculante, seus limites, sua aplicabilidade e as situações em que não seriam aplicáveis em determinado caso concreto é essencial. Compreender melhor o instituto favorece sua aplicação e permite que seus objetivos intrínsecos e práticos sejam efetivamente alcançados.

Conforme já tratado brevemente no introito do presente trabalho, o maior desafio da Administração Pública é a prestação de serviço público eficaz, equânime, isonômico, com observância da legalidade e que abra espaço para gestão eficiente da coisa pública. Dentre os vários desafios da Administração Pública, temos o concernente a eficiência e a unificação de entendimentos. É por isso que compreender a origem do precedente administrativo vinculante e que nos remete ao precedente judicial é tão importante para sua plena eficácia e aplicação.

Portanto, compreender os institutos já tratados alhures tais quais a *ratio decidendi*, o *distinguishing* e o *overruling* é essencial. Compreender tais institutos se mostra fundamental para delimitar o alcance da discricionariedade do administrador quando do exercício de suas funções. Ora, somente compreendendo os contornos do precedente administrativo vinculante, sua parcela efetivamente vinculante é que o administrador poderá proceder ao *distinguishing*, ou seja, analisar a aplicabilidade ou afastar o precedente do caso concreto. Em havendo o afastamento do precedente, o administrador procederá ao *overruling*, apresentando os motivos de fato e de direito que justificam o afastamento do precedente vinculante àquele caso concreto. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a motivação do ato administrativo é requisito formalístico e obrigatório do ato, senão vejamos:

A motivação integra a formalização do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição de motivos, a fundamentação na qual são enunciados a regra de Direito habilitante, os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. (...) A propósito dos motivos e da motivação, é conveniente, ainda, lembrar a teoria dos motivos determinantes. De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de motivos de fato falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. (MELLO, 2010, p. 400-404)

Vê-se, então, que a motivação do ato administrativo ganha contornos ainda mais relevantes diante dos precedentes administrativos vinculantes. Tudo isso porque a validade do ato administrativo se encontra vinculada a veracidade e validade da motivação a que

se propõe o administrador quando o pratica. Logo, a necessidade de motivação deverá ser sobremaneira respeitada pelo administrador público no exercício de suas funções quando da aplicação dos precedentes administrativos vinculantes sob pena, inclusive, de tornar inválido o ato praticado.

Tem-se assim, que o caráter vinculante dos precedentes administrativos é inquestionável, cabendo ao administrador público, diante de casos concretos, analisar a realidade fática para aplicar ou afastar o referido precedente sem perder de vista a objetividade legal a que se pretende com a referida alteração legal. Neste interim, a motivação do ato administrativo ganha novos contornos e uma atenção ainda maior pois é por meio dela que será possível aproximar ou afastar um caso concreto do precedente a que se vincula.

#### **4.1 Aplicação e eficácia dos precedentes administrativos vinculantes**

É inquestionável que em um país de proporções territoriais colossais como o Brasil apresente decisões ou orientações díspares sobre mesma matéria no âmbito da Administração Pública. É justamente com o fito de evitar decisões diferentes nos casos de matérias semelhantes que os precedentes administrativos vinculantes surgem como solução no enfrentamento do problema.

Diante do até aqui narrado, vislumbra-se ao menos quatro situações que podem ter lugar com a implementação do precedente administrativo vinculante trazido pela Lei nº 13.655/2018, a saber: *(i)* precedentes formados no âmbito de um procedimento administrativos; *(ii)* edição de sumulas que uniformizem interpretações reiteradas da Administração Pública (o que não é novidade, conforme art. 43 da Lei Complementar nº 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia Geral da União); *(iii)* prolação de parecer jurídico com efeito normativo (conforme prescreve o art. 40, § 1º da lei em foco); e *(iv)* a edição de regulamentos administrativos com objetivo de uniformizar entendimentos.

Quanto a aplicação dos precedentes administrativos no âmbito de procedimentos administrativos, sugere-se que deverá haver a edição de jurisprudência correlata que permita a análise, pelo cidadão e pelo administrador, da obediência aos preceitos que vinculam os atos praticados em seu âmbito.

No que se refere a edição de sumulas que uniformizem interpretações da Administração Pública, tem-se que conforme sobredito, não se trata de novidade na legislação brasileira. A Lei Complementar nº 73/1993 no art. 43 e seguintes dispõe sobre a obrigatoriedade de observância das súmulas da Advocacia-Geral da União. O referido texto legal já faz a previsão da edição de sumulas pela Advocacia Geral da União que se tornam fontes de direito e atendem ao previsto na Lei nº 13.655/ 2018.

A mesma lei, no art. 40, dispõe sobre a natureza vinculante dos pareceres da Advocacia Geral da União que, quando publicados juntamente com despacho presidencial vincula a Administração Pública Federal, obrigando o cumprimento a todos os órgãos e entidades daquela esfera de poder.

Por fim, vislumbra-se a hipótese de edição de regulamentos com o fito de trazer uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública.

Todas as situações indicadas acima são passíveis de aplicação dos precedentes administrativos vinculantes na medida em que atendem aos requisitos previstos na nova redação legal. Daí a necessidade da Administração Pública implementar medidas hábeis a permitir que se estabeleçam os precedentes de forma organizada e que os mesmos sejam suficientemente claros e acessíveis aos cidadãos e ao administrador público.

A aplicabilidade e eficácia dos procedimentos vinculantes dependem não apenas da edição de instrumentos que consolidem os entendimentos como precedentes administrativos vinculantes, mas também dependerá de ação determinante e eficaz do Poder Público para trazer efetividade a tais decisões. Além disso, ao cidadão competirá a fiscalização da devida aplicação dos precedentes administrativos vinculantes, o que somente será possível com a devida organização do Poder Público e do acesso do cidadão às informações que lhe são pertinentes.

Em vias primárias, quanto a eficácia dos precedentes administrativos vinculantes, duas hipóteses são possíveis como resposta, reveladas na presente pesquisa: (i) os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da motivação das decisões. Não seriam eles, portanto, norma em si mesmos, mas tão somente fonte de Direito apesar de seu efeito eventualmente normativo e vinculante, não ferindo o Princípio da Legalidade. E sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço público; e (ii) os precedentes seriam uma violação aos Princípios de Direito Administrativo bem como engessaria a Administração e impediria que se alcançasse uma gestão eficiente, não podendo ter eles força normativa e vinculante. Sua utilização deve ser maleável o suficiente para que o administrador possa interpretar a norma dentro do âmbito de sua discricionariedade e análise do caso concreto e confrontá-lo com o precedente de maneira a evitar injustiças. Os precedentes, ao contrário do que se pensa, trariam insegurança jurídica na medida em que a julgar pela dimensão do país e pela quantidade de órgãos e entidades da Administração, a possibilidade de existência de entendimentos diversos e que colidam entre si seria altíssima, dando muito poder ao Administrador e mitigando a força imperativa da lei. E, por fim, não seria possível o afastamento do caso concreto dos motivos que levaram ao seu termo por razões óbvias, ou seja, por deter nele sua origem/motivos e, em assim sendo, a ocorrência de mutações jurídicas em razão da inaplicabilidade de precedentes a casos aparentemente semelhantes passaria a ser uma constante. Logo, um instituto do *common law* não deveria ter força normativa, imperativa ou vinculante num Brasil pluralista e que zela por um Estado Democrático de Direito.

As duas hipóteses encontram grande respaldo lógico-jurídico. Todavia, a temática não fora devidamente explorada a despeito da entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018.

Todavia, entendemos que os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica, eficiência e proteção da confiança. E, sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos, evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço público.

A força dos precedentes encontra fundamento tanto em razões morais como institucionais em sentido estrito. Tais como o princípio da universalização kantiano e normas positivas que reafirmam a força do precedente, que decorre da própria estrutura escalonada do sistema jurídico, e reflete, portanto, a ideia do mecanismo de uniformização de entendimentos na Administração Pública.

Dessa forma, verifica-se que, no Estado Democrático de Direito, o respeito ao precedente encontra sua justificação não apenas em argumentos práticos e filosóficos, mas também em argumentos institucionais, como, por exemplo, a tradição jurídica, a estrutura constitucional e doutrinas jurídico-teóricas dominantes.

Nesse sentido, a eficácia do instituto está diretamente vinculada à efetiva aplicação do texto da lei, bem como da adoção de medidas por parte do Poder Público no sentido de viabilizar instrumentos hábeis a garantir o acesso do cidadão ao entendimento predominante e ao precedente vinculante a que se relaciona a matéria tratada no caso concreto.

## **4.2 Efeitos da violação dos precedentes administrativos vinculantes**

Conforme já tratado no presente artigo, os precedentes administrativos possuem, após o advento da Lei nº 13.655/2018, natureza vinculante. Essa qualificação leva à compreensão de que a não observância dos precedentes administrativos poderá ensejar, ao particular interessado a iniciativa de, pelos meios jurídicos próprios e adequados, exigir a aplicabilidade do precedente, no caso concreto, valendo-se de recursos administrativos ou de ação judicial.

Tudo isso se manifesta em razão de haver expectativa sociológica de coerência no trato com o cidadão interessado conforme assevera Flávio Bernardes (2018):

Decerto a gradação existente entre as inúmeras correlações do sistema jurídico e o meio para o qual ele aponta determina, a partir de uma análise sociológica, que a garantia das expectativas dos indivíduos é algo que deve ser assegurado, como base da confiança. Neste espírito, o direito reduz a complexidade ao trazer para o presente por meio de um ato de vontade construído no passado. [...] A estruturação do ordenamento traz como base teleológica a redução da complexidade do mundo da vida para tornar minimamente contornável e palpável uma dada expectativa. Por meio de seus mecanismos normativos, o Direito reduz a complexidade e possibilita a vida. (BERNARDES, 2018, p.750)

Existe, assim, a expectativa de coerência e coesão na população que clama por diminuição da complexidade e aumento da confiança. Esse é o aspecto sociológico que ajustado ao aspecto jurídico leva a implementação dos princípios da eficiência, da legalidade, da isonomia, todos eles constitucionalmente previstos. Há necessidade de se estabelecer rígido sistema de harmonização de interesses com garantia de estabilidade das expectativas da sociedade.

Portanto, o preceito jurídico dos precedentes administrativos é imperativo, não cabe espaço para aplicação diversa daquilo que já se encontra previsto, sob pena de o administrado poder recorrer às vias judiciais pretendendo seu cumprimento.

Cabe, assim, o ajuizamento de ação própria para reclamar a aplicação do precedente administrativo vinculante. Por analogia, deve-se entender que no caso do precedente administrativo vinculante, poderá a parte cujo direito fora violado valer-se do recurso administrativo e, em caso de negativa, até mesmo da impetração de Mandado de Segurança.

Todavia, merece especial atenção aqueles casos em que há a possibilidade e liberdade conferida ao administrador no uso da discricionariedade administrativa. Tudo isso deverá ser muito bem ponderado quando da aplicação do instrumento jurídico ora sob análise. Isso porque a discussão da possibilidade ou não de se atacar judicialmente questões de mérito administrativo ainda divide opiniões na jurisprudência e na doutrina pátrias. Dever-se-á, portanto, se estabelecer e delimitar os contornos de aplicação e efetividade dos precedentes administrativos vinculantes evitando, com isso, que a discricionariedade administrativa seja utilizada pela Administração Pública como escusa para aplicação dos precedentes.

Deve-se entender que da mesma maneira que a legislação pátria faz previsão de garantia de aplicação de precedentes judiciais, abre-se a lacuna para, em caso de não aplicação do precedente administrativo vinculante, proponha-se ação própria ou até mesmo a impetração de Mandado de Segurança para que a Administração Pública seja obrigada a observar o dispositivo a que se deveria vincular.

Portanto, não se trata de mero recurso produzido pela parte demandante motivado por insatisfação específica. Trata-se de direito da parte envolvida de exigir que a Administração Pública proceda à observância de determinado precedente administrativo.

## **51 CONCLUSÃO**

A pesquisa revelou que o estudo dos precedentes administrativos vinculantes no Brasil está se iniciando. Entretanto, é matéria que salta aos olhos e merece destaque. Não apenas pela novel Lei nº 13.655/2018, mas principalmente pela necessidade de se proceder à leitura dessa inovação sob a ótica Constitucional.

Dessa feita, sendo o precedente um instituto de natureza tipicamente diversa ao *civil law*, foi fundamental delimitar seu escopo e traçar suas características e envidar esforços no sentido de que com a implementação dos novos mecanismos aplicados à Administração Pública, injustiças não sejam cometidas em razão dos excessos da máquina pública.

São dois princípios que se confrontam na atualidade. De um lado o modelo do *civil law* e que zela pela segurança jurídica e isonomia por meio da aplicação da letra fria da lei, mesmo nos casos em que haja possibilidade de interpretação em virtude da situação fática comportar mais de uma opção válida, valorizando a individualidade de cada caso concreto e brindando o Princípio da Legalidade, característica marcante da Administração Pública.

De outro lado, emergente a necessidade de evitar demandas repetitivas, processos, procedimentos, decisões e atos administrativos de mesma natureza sendo julgados, conduzidos ou decididos de forma diversa o que traz consigo a sensação de impunidade, injustiça, falta de credibilidade da Administração Pública e que gera na sociedade clamor de que algo novo seja feito para que decisões equânimes sejam prolatadas em casos similares.

O que se pretende é a harmonização e previsibilidade dos atos administrativos e das decisões proferidas pelo Poder Público, por meio da consolidação e do estabelecimento de precedentes aptos a abarcarem casos concretos que versem matérias similares, conferindo maior segurança jurídica na prestação do serviço público.

Assim, sendo o precedente administrativo vinculante inspirado no precedente judicial, é fundamental delimitar seu escopo, traçar suas características e envidar esforços, no sentido de operacionalizar sua aplicação na Administração Pública.

Demonstrou-se, ao longo do presente artigo, que, após a referida alteração legislativa, há forte aproximação entre preceitos do *common law* e do *civil law*, e também dos denominados precedentes de criação de direito e precedentes interpretativos.

Assim, conclui-se que os precedentes administrativos vinculantes se revestem da natureza imperativa e vinculam o administrador. Qualquer intenção no sentido de sua não adoção nas situações em que são cabíveis, pode ensejar o ajuizamento de recurso específico visando sua implementação. Todavia, os contornos dos precedentes deverão ser muito bem estabelecidos, para se evitar questionamentos quanto ao mérito administrativo, matéria controvertida na seara do Direito Administrativo.

Daí decorre, portanto, a fundamental importância de se estudar o instituto do precedente administrativo, estabelecer seus limites e enfrentar seus desafios num país como o Brasil que possui sistema jurídico diverso do Norte-Americano ou inglês, bem como uma sociedade marcada por história e cultura completamente diferentes das daqueles países.

Logo, uma vez que se conceda caráter vinculante (*stare decisis*) aos precedentes administrativos conforme se extrai do novo texto legal, Lei nº 13.655/2018, questões dantes não enfrentadas serão apresentadas, a começar pelo árduo trabalho da Administração

Pública na interpretação da lei e o estabelecimento dos limites da discricionariedade administrativa neste novo cenário.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora UnB, 1999.

BERNARDES, Flávio Couto; COSTA GONTIJO, Pedro Augusto. **A eficácia vinculante dos precedentes sobre o processo administrativo tributário** in *Advocacia Pública em Juízo - RIBEIRO, Rodrigo Araújo et al. [Orgs.]*. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2018, p. 743-767.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Brasil. Lei n. 5.869, de 11 de Janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Novo Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 74 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 1993.

BURNHAM, William. **Introduction to The Law and Legal System of The United States**. West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1995

DA SILVA, Maria Coeli Nobre. LEITE, Maria Odelândia Torquato. **Os Precedentes Judiciais Vinculantes e a Perda da Centralidade do Código no Sistema Civil Law: A Especificidade Brasileira**. XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - UFPB: Processo e Jurisdição III, p.270 a 296. 2014. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=1d03d95d9ecec536>>, acesso em 05/06/2019.

DONIZETTI, Elpidio. **A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil**. Disponível em: < <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446> > Acesso em: 05/06/2019.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o direito. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/367>>; Acesso em 05/06/2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Uma nova realidade do Projeto do novo CPC: a *ratio decidendi* ou os fundamentos determinantes da decisão**. In: Revista Eletrônica do MP do Rio de Janeiro, Revista nº. 47. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/consulta-juridica/revista-do-mp/revistas/revista-no47.jsessionid=pi4ZdDR69-bvVQJFwpDnb7tx.node1>> Acesso em: 05/06/2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos no país**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>> Acesso em 05/06/2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.



## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Administração Pública 22, 23, 26, 27, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 66, 69, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97, 101

Ambiente Acadêmico 169, 214

Atividade Legislativa 124, 128

Atuação Estatal 104

Audiência de Custódia 173, 174, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185

### C

Cidadania 2, 20, 26, 28, 30, 33, 115, 116, 117, 119, 160, 169, 178, 191, 193, 204, 224

Conhecimento 18, 20, 25, 72, 81, 86, 97, 98, 101, 120, 123, 168, 169, 194, 195, 196, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 225, 226

Contratações Públicas 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101

Controle 16, 22, 23, 25, 26, 31, 32, 33, 51, 66, 69, 77, 95, 98, 105, 110, 129, 163, 166, 167, 192, 215, 216, 219, 224, 227

### D

Dano 13, 67, 73, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 181

Defensoria Pública 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186

Democracia 9, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 102, 112, 120, 121, 137, 139, 144, 146, 147, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 222, 223, 225, 226, 227, 228

Discrecionalidade 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 49, 51, 55

### E

Estado Democrático de Direito 2, 24, 31, 33, 40, 47, 48, 57, 71, 142, 143, 176, 222, 237

Estado Laico 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 152, 154, 155, 157, 158

Extensão Universitária 225

### F

Frente Parlamentar Evangélica 137, 138

### G

Grupos Minoritários 112, 113, 116, 117

### H

Humanização 190, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 237, 239, 240

## **I**

Imprescritibilidade 65, 67, 68, 69, 70, 71, 76

Industrialização 1, 3, 7, 14, 15, 16, 18, 19

Informação 28, 57, 95, 98, 193, 199, 210, 211, 222, 225, 226, 227, 228

## **M**

Manifestação de Ideias 214

Meios Consensuais 53, 54, 59, 61, 62, 63

Moralidade Administrativa 30, 65, 66, 69, 70, 71

Mulher 105, 111, 114, 115, 116, 160

## **P**

Patrimônio Público 30, 67, 68, 70, 73, 74, 76, 79, 80, 82

Poder 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 36, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 63, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 88, 90, 94, 95, 99, 100, 107, 108, 110, 113, 115, 117, 118, 124, 127, 128, 133, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 153, 167, 170, 178, 215, 216, 217, 219, 221, 223, 224, 231

Processo Administrativo Disciplinar 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 77

Processo Político 26, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122

Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206

Projeto Bem-me-quer 229, 233, 235, 236, 237, 238, 239

## **R**

Representatividade 112, 113, 115

## **S**

Saúde 109, 110, 115, 119, 150, 152, 159, 160, 163, 165, 167, 168, 170, 171, 200, 204, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240

## **T**

Transição 1, 2, 5, 167

## **V**

Violência Doméstica 159, 160, 166

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

Atena  
Editora

Ano 2020

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

[www.arenaeditora.com.br](http://www.arenaeditora.com.br) 

[contato@arenaeditora.com.br](mailto:contato@arenaeditora.com.br) 

[@arenaeditora](https://www.instagram.com/arenaeditora) 

[www.facebook.com/arenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/arenaeditora.com.br) 

Atena  
Editora

Ano 2020