

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

GUILHERME AUGUSTO GOMES

O DEVER DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA COMO GARANTIA DA SEGURANÇA
JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

CURITIBA

2018

GUILHERME AUGUSTO GOMES

O DEVER DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA COMO GARANTIA DA SEGURANÇA
JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão
do curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

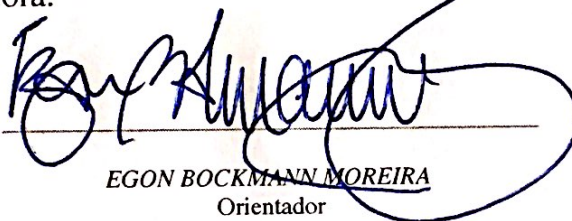
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME AUGUSTO GOMES

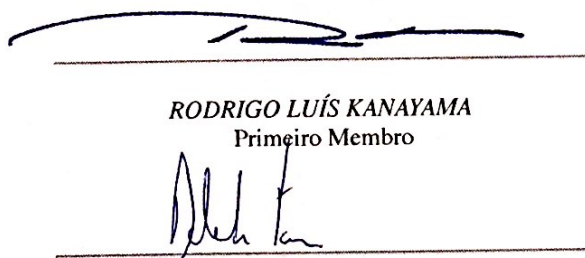
O DEVER DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA COMO GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



EGON BOCKMANN MOREIRA
Orientador

Coorientador



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Primeiro Membro



ALEXANDRE DITZEL FARACO - Direito Público
Segundo Membro

RESUMO

O presente artigo se propõe a investigar a concretização do princípio da segurança jurídica no âmbito do processo administrativo pelo dever de respeito à jurisprudência. Para tanto, parte da concepção do processo administrativo enquanto instrumento de garantia e efetividade de direitos do cidadão em face da Administração, para a posterior análise do conteúdo do princípio da segurança jurídica a partir de suas expressões legislativas no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito do Direito Administrativo. Finalmente, apresenta a aplicabilidade e delimitação do dever de respeito à jurisprudência no âmbito do processo administrativo e estatui a garantia de concretização da segurança jurídica neste por meio daquele.

Palavras-chaves: Direito administrativo. Processo administrativo. Segurança jurídica. Dever de respeito à jurisprudência.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	A CONCEPÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO PONTO DE PARTIDA	5
2.1	PROCESSO ADMINISTRATIVO SOB A ÓPTICA DA RELAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	5
2.2	PROCESSO ADMINISTRATIVO SOB A ÓPTICA DA RELAÇÃO PROCESSUAL	8
2.3	RELAÇÃO ADMINISTRATIVA VERSUS RELAÇÃO PROCESSUAL: A RESULTANTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ENQUANTO INSTRUMENTO DE GARANTIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DO CIDADÃO	10
3	O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO	12
3.1	FUNDAMENTO E CONTEÚDO PRINCIPOLÓGICO DA SEGURANÇA JURÍDICA	12
3.2	SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOB A LEITURA DA NOVA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO	14
3.3	REFLEXOS DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO	17
4	O DEVER DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO	19
4.1	O DEVER IMPLÍCITO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NA LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO	19
4.2	O DEVER EXPLÍCITO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E SUA APLICAÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO..	20
4.3	O IMPERATIVO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO	23
5	CONCLUSÃO	25
	REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a mudança de paradigma estatal a partir da consolidação da eficácia normativa da Constituição e, conseqüentemente, a irradiação de suas normas por todo o ordenamento jurídico, a prática administrativa parece guardar resquícios de uma concepção há muito ultrapassada do direito administrativo, como se o pensamento e a maturidade científica desenvolvidos pela doutrina após duras experiências do passado ainda estivessem no berço do Antigo Regime.

Inobstante a concretização dos valores constitucionais sob a expressão legislativa revelar passos significativos na constante caminhada em direção da consecução de um Estado Democrático de Direito, a sua eficácia normativa dependente da aplicação concreta no âmbito jurisdicional e, também, administrativo.

Neste contexto, o presente estudo tem por finalidade estatuir no âmbito do Direito Administrativo a concretização da segurança jurídica, princípio ínsito ao próprio Direito enquanto ordenador por excelência da vida em sociedade, através do dever de respeito à jurisprudência.

A partir da concepção de processo administrativo que se julga adequada, o estudo desenvolve-se pela compreensão da segurança jurídica enquanto imperativo constitucional a ser concretizado também na atividade administrativa.

2 A CONCEPÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO PONTO DE PARTIDA

A proposta de análise do dever de respeito à jurisprudência como garantia da segurança jurídica no processo administrativo depende da estipulação de algumas premissas axiológicas e seus corolários.

O ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho está situado na concepção de processo administrativo enquanto instrumento de garantia e efetivação de direitos, que é significação resultante da análise do instituto jurídico em comento através das lentes da relação processual-administrativa.

Para além do rigor científico-terminológico, a concepção adotada revela desdobramentos essenciais ao raciocínio, ao passo em que confere aos cidadãos situação jurídica indispensável à garantia da imperatividade do dever de respeito à jurisprudência e, conseqüentemente, da segurança jurídica.

2.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO SOB A ÓPTICA DA RELAÇÃO ADMINISTRATIVA

Pelas lentes da relação administrativa, o processo administrativo apresenta-se enquanto “uma das formas nas quais se exterioriza a atividade de administração pública”¹ que, em razão dessa natureza jurídica, “não pode ser compreendida dentro dos mesmos parâmetros disciplinadores da conduta dos entes privados”².

Ao passo em que o particular atua em liberdade na sua esfera jurídica e pode realizar todas as condutas que não sejam vedadas positivamente (legalidade positiva), a atuação da Administração Pública está estritamente pautada pela autorização e limites estabelecidos nas normas do regime jurídico de direito público (legalidade negativa)³. “Assim se dá porque a Administração concretiza atividade qualificada pela tutela de interesses públicos indisponíveis, titularizados pela coletividade”⁴.

Em razão da atribuição da competência de tutela e concretização dos

¹ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 31.

² Ibidem, loc. cit.

³ Ibidem, p. 32.

⁴ Ibidem, loc. cit.

interesses públicos indisponíveis à Administração, para tanto, o regime jurídico de direito público também outorga-lhe um feixe de poderes jurídicos, denominado função administrativa⁵, inerente a toda e qualquer atividade administrativa⁶.

De outra banda, e como qualquer outra relação jurídica, a relação administrativa também exige a presença de pelo menos dois sujeitos, unidos por vínculo normativo⁷. Inobstante, em razão do inexorável exercício de função, a relação de administração contém dois caracteres distintivos das relações de direito privado, antagônicos aos preceitos de igualdade e autonomia da vontade: qualificação diferenciada dos interesses atribuídos/detidos pelos sujeitos participantes e finalidade preestabelecida em lei⁸.

Este é o fundamento da outorga de poderes extraordinários à Administração, os quais constituem instrumento para o cumprimento do dever de concretização dos interesses que lhe são imputados. Nestas condições, tais caracteres não constituem fim em si mesmos, muito menos privilégio em favor da Administração; mas constituem, antes de tudo, deveres-poderes⁹ para o estrito cumprimento da finalidade imputada¹⁰.

Também em consequência do inflexível exercício de função, não há a possibilidade de livre estruturação da relação administrativa ou tampouco faculdade ao administrador de estabelecer o objetivo dos seus atos: a finalidade da atividade administrativa é sempre determinada em lei, à qual o administrador está adstrito¹¹.

Considerando a impossibilidade de declaração concreta do interesse público pelo seu titular (povo) a cada atividade administrativa realizada¹², o ordenamento jurídico estabelece, de maneira direta, “formas de ingerência da população nos

⁵ “Conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente”. JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 110.

⁶ “A Administração Pública opera da mesma forma que o rei Midas: este, tudo que tocava transformava em ouro; aquela, tudo em que toca publiciza. Basta que a Administração Pública esteja presente numa relação jurídica para que aí estejam presentes, necessariamente, requisitos ou condições inerentes ao direito público”. DALLARI, A. A. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 126. *apud*. MOREIRA, op. cit., p. 34.

⁷ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 34.

⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. pp. 100-101. *apud*. MOREIRA, op. cit., p. 35.

¹⁰ MOREIRA, op. cit., p. 35.

¹¹ *Ibidem*, p. 36.

¹² *Ibidem*, p. 37.

assuntos da administração”¹³ e, de maneira indireta, a análise do conteúdo da atividade legislativa¹⁴.

Neste contexto, o processo administrativo revela-se enquanto técnica eficaz à revelação do interesse público, uma vez que possibilita aos cidadãos a cooperação efetiva na sua definição, implementação e controle¹⁵. Contudo, insiste-se, o exercício dessa competência advém das leis, e não da vontade da Administração: a lei é meio eficaz, porque cogente, de descortinamento do interesse público; a finalidade buscada pela Administração, contida e qualificadora da relação administrativa, é o atendimento do interesse público, tal como previsto em lei¹⁶.

Assim é possível afirmar que “administrar é ‘aplicar a lei de ofício’”¹⁷, em observância à construção de normas sob o regime da colaboração público-privada e em respeito ao contraditório, a partir da lei e com vistas ao escopo nela definido, numa compreensão sistemática do ordenamento jurídico¹⁸.

Em conclusão destas primeiras premissas, portanto, o processo administrativo sob à óptica da relação administrativa está imbricado ao exercício da função administrativa e, nesta condição, revela-se enquanto técnica das mais eficazes para a concretização da finalidade última da atividade administrativa, de interesse público, uma vez que assegura a possibilidade de participação efetiva dos cidadãos.

Conforme adiante demonstrado, a desenvoltura sequencial da relação administrativa, em detrimento daquelas exauridas num só ato, tendo por objetivo a concretização de determinado ato específico, também pode ser analisada sob a perspectiva da relação processual¹⁹.

¹³ Expressão empregada por Sérgio Ferraz em “Processo administrativo, democracia, justiça social”, in Arnold Wald (Coord), O Direito na Década de 80: Estudos Jurídicos em Homenagem a Hely Lopes Meirelles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. pp. 116-117. *apud*. MOREIRA, op. cit., p. 37.

¹⁴ MOREIRA, op. cit., p. 37.

¹⁵ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁶ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 37-38.

¹⁷ SEABRA FAGUNDES, M. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 16-17. *apud*. MOREIRA, op. cit., p. 38.

¹⁸ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁹ *Ibidem*, p. 42

2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO SOB A ÓPTICA DA RELAÇÃO PROCESSUAL

A análise do processo administrativo pelas lentes da relação processual acarreta outras considerações relevantes. Em razão da incapacidade de compreensão de todos os fenômenos processuais a partir da concepção tradicional de processo, estabelecida na doutrina sob o paradigma jurisdicional²⁰, enquanto fruto da construção teórica e semântica que é²¹, propõe-se uma análise ampliada para além do horizonte jurisdicional, capaz de abarcar denominadores comuns ao gênero processual e, conseqüentemente, válidos à espécie administrativa.

De início e em contraposição à matriz tradicional, cumpre lembrar que nem sempre o processo jurisdicional foi considerado enquanto instituto jurídico autônomo: somente a partir da segunda metade do século XIX as pesquisas acerca do fenômeno processual atingiram condição de legítima ciência e, daí em diante, o direito processual foi separado do direito material, desenvolvendo-se pelas próprias premissas²².

Destarte, após longo período de amadurecimento, o processo jurisdicional foi considerado relação jurídica específica, desenvolvida ao longo do tempo, “mediante sucessão predeterminada de atos ligados entre si, sendo que o posterior pressupõe a existência do anterior, todos visando (ou tendendo) à prática de ato final (sentença)”²³, com justificativa²⁴ e objetivo²⁵ próprios, e cujo conteúdo específico da relação jurídica

²⁰ “Tradicionalmente o processo é descrito como instrumento autônomo do mundo do Direito, concebido para regular interações entre pessoas postas em especial relação jurídica: aquela que existe para solucionar conflitos de interesses, mediante participação dos sujeitos envolvidos e intervenção decisória de órgão estatal específico (o Poder Judiciário)”. *Ibidem*, p. 43.

²¹ *Ibidem*, p. 42.

²² MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 43-44. “Tomando como ponto de partida a célebre obra de von Büllow e as discussões entre Windscheid e Mütter, foram abandonadas noções que limitavam o processo a mero apêndice do direito material e se lhe conferiu dignidade ontológica. O direito processual foi apartado do direito material e desenvolvido segundo premissas próprias”.

²³ *Ibidem*, loc. cit.

²⁴ “A tradicional justificativa jurídico-política para a existência do processo seria a impossibilidade de o órgão jurisdicional proferir decisões espontânea ou instantaneamente. Concepção à qual foi acrescida a necessidade de participação da pessoa que será afetada pela efetividade do processo, tornando legítima a decisão a ser proferida.” *Ibidem*, p. 45.

²⁵ “O objetivo do processo jurisdicional tradicional seria compor um conflito de interesses, mediante a atuação da lei no caso concreto, tal como levado à apreciação do Poder Judiciário. Essa noção de processo [...] evoluiu ao conceito de ‘instrumentalidade do processo’, que [...] vê [...] o processo tal [...] instrumento autônomo ‘a serviço da paz social’, do qual se vale o Estado ‘para, eliminando os conflitos, devolver à sociedade a paz desejada. Mais recentemente, [...] ‘o processo, como instrumento através do qual o Estado se desincumbe do seu dever de prestar tutela aos direitos,

“são direitos, ônus e deveres de natureza processual”²⁶.

Pela descaracterização do adjetivo jurisdicional ao conceito de processo, sob a proposta ampliativa da percepção do fenômeno processual, é perfeitamente cabível a afirmação de que as atividades estatais desenvolvidas com os particulares sob os moldes da relação jurídica consubstanciada pelos denominadores comuns às espécies processuais estão subsumidas ao conceito de processo e, conseqüentemente, ao seu dever de participação e efetividade de direitos fundamentais em respeito à Constituição²⁷.

Inobstante, tal assertiva não infere na identidade absoluta entre todas as espécies processuais, ou mesmo que estariam submetidas à mesma racionalidade; mas, tão somente, infere na aceção de que comportam uma compreensão principiológica comum, a ser matizada em cada racionalidade, cada qual de acordo com a sua espécie²⁸.

A partir deste paradigma, portanto, o processo apresenta-se sob dois ângulos: “por um lado, é relação jurídica entre as partes que nele interagem (aspecto interno); por outro, consubstancia rito ou sequência predefinida (aspecto superficial)”²⁹.

Em outras palavras: ao passo em que constitui vínculo entre pessoas, derivado de previsões normativas, que tem por objeto o motivo de sua constituição, configura-se como processo; na medida em que tal relação jurídica se desenvolve através de uma sequência de atos predeterminados, configura-se como procedimento³⁰.

Neste sentido, processo e procedimento têm essencial distinção em relação ao seu conteúdo jurídico: aquele diz respeito à relação jurídica específica, de caráter processual, enquanto este retrata apenas e tão somente o desenrolar dos atos e fatos que determinam o início, o meio e o fim do processo. Trata-se, portanto, de conceitos distintos entre si e que retratam fenômenos diversos no universo jurídico³¹.

deve ser focalizado sob diversos ângulos, todos eles imprescindíveis à concretização do processo adequado ao Estado contemporâneo.” Ibidem, p. 46.

²⁶ Ibidem, p. 44.

²⁷ Ibidem, p. 47.

²⁸ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 47.

²⁹ Ibidem, p. 48.

³⁰ Ibidem, loc. cit.

³¹ Ibidem, p. 48-49. “Para Enrico Tullio Liebman procedimento configura o conjunto de atos ‘como as fases de um caminho que se percorre para chegar ao ato final, no qual se identificam a meta do itinerário preestabelecido e ao mesmo tempo o resultado de toda a operação’; e processo determina ‘a existência de toda uma série de posições e de relação recíprocas entre os seus sujeitos, as quais

Em conclusão destas premissas, importa dizer que “o termo ‘procedimento’ jamais se prestou a designar, em sentido estrito, uma relação jurídica”³², sendo que “essa função é exercida com exclusividade pela palavra ‘processo’, que designa vínculo entre os sujeitos envolvidos na relação jurídico-processual”³³.

Conforme adiante demonstrado, o cotejo analítico entre as percepções desenvolvidas à luz da relação administrativa e da relação processual revela a absoluta compatibilidade da concepção de processo administrativo propriamente dito e, mais do que isso, sua resultante enquanto instrumento de garantia e efetivação de direitos do cidadão em face da Administração.

2.3 RELAÇÃO ADMINISTRATIVA *VERSUS* RELAÇÃO PROCESSUAL: A RESULTANTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ENQUANTO INSTRUMENTO DE GARANTIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DO CIDADÃO

De um lado, a relação administrativa é caracterizada pela interação entre o ente público e outra pessoa (sujeitos da relação), na qual se dá o exercício do poder administrativo estatal (cumprimento do dever-poder em observância à função administrativa) e, usualmente, desenvolve-se no tempo através de sequência de atos e fatos ligados entre si, objetivando a prática de um ato terminativo³⁴.

De outro lado, a relação processual é caracterizada pela interação entre pessoas (sujeitos da relação), uma das quais no exercício de poder estatal (função jurisdicional), consubstanciada na ordem lógica de atos e fatos dirigidos à específica finalidade³⁵.

Ao passo em que verificam-se relações administrativas exatamente caracterizadas pela série de atos e fatos preordenados a determinada finalidade, estas também podem perfeitamente ser designadas enquanto processo, porque procedimento não se presta a designar relação jurídica, mas apenas traduz o ritualismo processual, consubstanciado pelo conjunto de práticas e pela marcha

são reguladas juridicamente e formam, no seu conjunto, uma relação jurídica, a relação jurídica processual”.

³² Ibidem, p. 50.

³³ Ibidem, loc. cit.

³⁴ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 50.

³⁵ Ibidem, pp. 50-51.

predeterminada dos atos³⁶.

No mesmo diapasão, a relação jurídica consubstanciada pela sucessão lógica de atos, em que um dos sujeitos exercita legítimo poder jurídico e o(s) outro(s) exercita(m) direitos subjetivos, em observância às normas que estabelecem tal caminho e predeterminada ao alcance de ato terminativo, é denominada enquanto processo, que também está presente em algumas das espécies de relações administrativas³⁷.

Ao passo em que o processo administrativo estabelece vínculo normativo de caráter processual entre os sujeitos da relação, orientado à consecução do interesse público mediante a tutela do direito material posto em jogo, e cujo exercício do dever-poder atribuído à Administração dependa da prévia exaustão do processo e seus corolários, emergem direitos, deveres e ônus da relação processual-administrativa.

A resultante do processo administrativo sob a perspectiva da relação processual-administrativa desenvolvida e, especialmente, dos respectivos corolários de participação e controle conferidos ao cidadão, portanto, consubstancia verdadeiro instrumento de garantia e efetivação de direitos do cidadão em face da Administração Pública.

Como consequência da institucionalização do processo administrativo nestas condições exsurge a possibilidade de previsão e orientação de condutas do cidadão: tendo em vista que o exercício de poder jurídico pela Administração prescinde da exaustão de uma sequência predeterminada de atos, não se admite a surpresa com medidas imediatas e desconectadas, invasivas à esfera jurídica do cidadão.

Portanto, na medida em que o exercício do poder jurídico está obrigatoriamente proporcionado às normas processuais, cuja observância assegura a manifestação e consideração a todos os interesses postos em jogo³⁸, também está a se falar em segurança jurídica³⁹.

³⁶ Ibidem, p. 51.

³⁷ Ibidem, loc. cit.

³⁸ JUSTEN FILHO, M. Sujeição Passiva Tributária. Belém: CEJUP, 1986. p. 51. *apud*. MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 73.

³⁹ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 73.

3 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A redução da incerteza e a promoção da estabilidade e previsibilidade mínimas são valores de extrema relevância para o Estado Democrático de Direito, ínsitos ao sistema jurídico e consubstanciados no princípio da segurança jurídica⁴⁰.

Na medida em que tal princípio se estende no âmbito da conduta dos sujeitos que atuam em sociedade e também no âmbito da atividade estatal, o seu conteúdo revela ainda maior importância ao direito (e ao processo) administrativo⁴¹, ao passo em que constitui imperativo do ordenamento jurídico.

3.1 FUNDAMENTO E CONTEÚDO PRINCIPIOLÓGICO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Adotando-se a tese de que o princípio da segurança jurídica é da essência do próprio Direito e está intimamente relacionado à concepção de Estado Democrático de Direito, pode-se considerar que este permeia todo o sistema constitucional ainda que não esteja prescrito explicitamente⁴².

Classificado pela doutrina dentre os princípios gerais de Direito⁴³, consubstancia vetor normativo subjacente ao sistema jurídico, inerente à construção corporificada do ordenamento, e traduz uma de suas teses jurídicas informativas conquanto não esteja especificamente expresso no texto legal⁴⁴.

Tomando em conta o fato de que o ordenamento jurídico constitui um quadro normativo prescrito com a finalidade de orientação de condutas dos cidadãos, através da compreensão destes sobre o que devem ou o que podem fazer e em vista das consequências imputáveis aos seus atos, é correta a assertiva de que o Direito se

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1439.

⁴¹ *Ibidem*, loc. cit.

⁴² BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 123.

⁴³ “Convém recordar a este propósito que os princípios gerais do Direito são uma condensação dos grandes valores jurídicos materiais que constituem o substrato do ordenamento e da experiência reiterada da vida jurídica. Não constituem, pois, em uma abstrata e indeterminada invocação da justiça, da consciência moral, ou da discricção do juiz, mas a expressão de uma justiça material especificada tecnicamente em função dos problemas jurídicos concretos e objetivada na lógica mesma das instituições”. FERNÁNDEZ, T. R.; GARCÍA DE ENTERÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo*. v. 1. 3. ed. Madri: Civitas, 1981. p. 400. *apud. Ibidem*, loc. cit.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 123-124.

propõe a garantir uma condição de estabilidade e certeza mínimas na regência da vida social⁴⁵. Eis aqui, então, o fundamento e conteúdo essenciais do princípio da segurança jurídica.

Em decorrência da compreensão do Direito enquanto fenômeno ordenador do convívio social, sob a orientação de preservação de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, o princípio da segurança jurídica se propõe a assegurar mínimas estabilidade e certeza não somente às relações jurídicas já constituídas, com os olhos voltados ao passado, mas, também, àquelas a serem constituídas em vistas do porvir⁴⁶.

Proporcionadamente à vocação do ordenamento à concretização da segurança jurídica, a atividade administrativa, ao lado da jurisdicional e legislativa, também está sujeita ao princípio, o que revela o aspecto de previsibilidade das condutas da Administração⁴⁷, em consonância aos princípios da proteção da confiança e boa-fé⁴⁸.

Conforme já mencionado quando do exame do processo administrativo sob à óptica da relação administrativa, o Direito impõe rigorosa compatibilidade entre a atividade administrativa e sua disciplina prescrita nas normas jurídicas. Em consequência, são presumidas a validade e a regularidade dos atos administrativos, com eficácia vinculante aos cidadãos, razão pela qual as suas expectativas e direitos derivados das atividades estatais devem ser protegidos⁴⁹.

Assim e sob outra perspectiva, diante da constatação da submissão estatal ao princípio da segurança jurídica, é também possível observar o instituto sob duas faces: uma de caráter objetivo, consubstanciada pelos limites à retroatividade dos atos

⁴⁵ *Ibidem*, p. 124.

⁴⁶ *Ibidem*, loc. cit. No mesmo sentido: “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexiada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e de realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos”. CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000. p. 256. *apud*. DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 87.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1439.

⁴⁸ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 85.

⁴⁹ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1440.

estatais (direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, por exemplo), e outra de caráter subjetivo, concernente à proteção da confiança dos cidadãos nas condutas do Estado⁵⁰.

Para além da compreensão principiológica geral, o ordenamento jurídico infraconstitucional revela expressões concretas da aspiração de estabilidade própria da segurança jurídica, seja no aspecto objetivo (direito adquirido, preclusão, prescrição e decadência, coisa julgada, etc.), seja no aspecto subjetivo (usucapião, fato próprio, irretroatividade da inovação interpretativa, dever de respeito à jurisprudência, etc.)⁵¹.

Especificamente em relação ao direito administrativo, notadamente em razão da recente alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵², quando menos da edição da Lei de Processo Administrativo (LPA)⁵³, a segurança jurídica restou concretizada de maneira inequívoca no âmbito da Administração Pública.

3.2 SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOB A LEITURA DA NOVA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

A Lei de Introdução é autêntica meta-norma (ou lei de sobredireito) do direito brasileiro, ao passo em que estabelece as diretrizes e orientações gerais para a interpretação e aplicação das outras normas estabelecidas pelo ordenamento

⁵⁰ COUTO E SILVA, A. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE**, Porto Alegre, vol. 27, n. 57, p. 37, 2004.

⁵¹ Ibidem, loc. cit.

⁵² BRASIL. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9.9.1942, retificado em 17.6.1943. cf. últimas alterações de BRASIL. Lei 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.567, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

⁵³ Idem. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1.2.1999, retificado em 11.3.1999. Em que pese o dispositivo de aplicabilidade das normas gerais do processo administrativo no âmbito da Administração Federal (art. 1º, caput), a jurisprudência consolidada das cortes superiores conferiu-lhe caráter subsidiário também aos Estados, Distrito Federal e Municípios. cf. STJ, 2ªT, REsp 1148460/PR, Rel. Min Castro Meira, J. 19 out. 2010.

jurídico⁵⁴.

Inicialmente idealizada enquanto diretriz introdutora do Código Civil, sofreu algumas alterações legislativas que estenderam-lhe efeitos aos demais ramos do ordenamento jurídico e, especialmente, ao direito administrativo, quando da recente inclusão de novos dispositivos aplicáveis à Administração Pública⁵⁵.

No que se refere às recentes alterações, a LINDB está direcionada ao combate do arbítrio e da ineficiência resultantes do inevitável compartilhamento de competências entre administradores, juízes e controladores⁵⁶. Para tanto, prescreve normas vinculantes à atividade estatal em vistas da concretização da segurança jurídica e da eficiência.

Em linhas gerais, os novos dispositivos podem ser compreendidos em três grandes blocos normativos, os quais refletem três deveres-garantias constitucionais, quais sejam: o dever de motivação das decisões judiciais (arts. 20, 21, 22, 27 e 28), a garantia de participação nas decisões públicas (arts. 26 e 29) e a garantia da segurança jurídica e proteção dos direitos subjetivos dos cidadãos (arts. 23, 24 e 30)⁵⁷.

Ainda que a motivação das decisões judiciais e a garantia de participação nas decisões públicas mereçam, por si só, elevada consideração e aprofundamento específico dos estudos, é cabível ao presente trabalho a sua análise com vistas à consagração da segurança jurídica, adiante levada a cabo.

No primeiro grande bloco de normas, a devida motivação e fundamentação das decisões administrativas inegavelmente proporcionam uma maior compreensão das normas jurídicas, ao passo em que exigem do administrador o desenvolvimento lógico e concatenado da tese jurídica adotada em consonância aos seus respectivos fundamentos⁵⁸. No mesmo diapasão, a consideração das circunstâncias fáticas relevantes à tomada da decisão e a especificação de suas consequências também endossam a ampliação da compreensão sobre as normas jurídicas⁵⁹. Portanto, é

⁵⁴ ZARDO, F. **Alterações na LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro**. Curitiba, 18 de junho de 2018. Palestra proferida no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. No Prelo.

⁵⁵ Ibidem, loc. cit.

⁵⁶ SUNDFELD, C. A. Uma lei geral inovadora para o Direito Público. JOTA, seção Controle Público, 31 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>>. Acesso em 10 nov. 2018.

⁵⁷ Ibidem, loc. cit.

⁵⁸ ZARDO, F. Op. cit.

⁵⁹ MOREIRA, E. B. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. **Gazeta do Povo**, Coluna do Autor, 13 de abril de 2018. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o/>>. Acesso em 10 nov. 2018.

possível concluir que tais deveres insculpidos nos arts. 20, 21 e 22 da LINDB reforçam e facilitam a orientação de condutas dos cidadãos, ainda que de maneira indireta, e, portanto, prestam homenagem à concretização da segurança jurídica.

Ainda em relação ao primeiro bloco normativo, a possibilidade de compensação por prejuízos ou benefícios resultantes da conduta do sujeito no processo e a devida responsabilização do agente público por dolo ou erro grosseiro, respectivamente dispostos nos arts. 27 e 28 da LINDB, também estão relacionadas à noção geral de estabilidade do direito⁶⁰ e, portanto, da segurança jurídica, ainda mais levando em conta a imperatividade da motivação, fundamentação, proporcionalidade e efetividade.

Em relação ao segundo grande bloco de normas, a possibilidade de ajustamento de conduta desviante mediante a celebração de compromisso, por sua vez, e a promoção da participação dos cidadãos na edição de atos normativos da Administração, previstos nesta ordem nos arts. 26 e 29 da LINDB, conferem legitimidade à atividade administrativa pela garantia da participação democrática na formação da decisão e, destarte, aumentam significativamente o potencial de cumprimento espontâneo por parte dos cidadãos⁶¹, também como fator mediato à concretização da previsibilidade e da segurança jurídica.

Por fim, os arts. 23, 24 e 30 da LINDB, sob o enfoque do terceiro bloco de normas, guardam relação direta e imediata à concretização da segurança jurídica, ao passo em que estabelecem, respectivamente, o dever de instalação de regime de transição quando da alteração interpretativa de norma jurídica, a irretroatividade da alteração interpretativa de norma jurídica e, expressamente, o dever de atuação da Administração para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas jurídicas.

No primeiro caso, há expressão direta da segurança jurídica na imposição do dever de estabelecimento de regime transitório quando da alteração da orientação ou interpretação sobre determinada norma jurídica. Importa dizer que isto não infere na proibição de alteração de entendimento ou orientação pela Administração Pública, mas que quando ocorra, também seja levado em consideração as situações jurídicas que eventualmente estejam numa espécie de limbo normativo, ou mesmo que seja

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem. No mesmo sentido da legitimação pelo procedimento: Idem, **Processo administrativo: princípios constitucionais**, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. pp. 106-108.

possibilitado uma redução de danos às situações já constituídas com base na interpretação superada⁶². Há, aqui, a concretização cristalina da previsibilidade mínima consagrada pelo princípio da segurança jurídica.

Em relação à irretroatividade da alteração interpretativa da norma jurídica, no segundo caso, está a se falar na preservação do ato jurídico perfeito, também expressão direta do princípio da segurança jurídica. De igual maneira não está a se proibir a alteração interpretativa, mas que as situações jurídicas constituídas e consolidadas com base na interpretação normativa anterior sejam preservadas⁶³.

Em relação ao último caso e em absoluta consonância às interpretações dos dispositivos anteriores, há o dever expresso da Administração Pública em promover a concretização da segurança jurídica quando da aplicação das normas, inclusive pela edição de regulamentos, súmulas e respostas a consultas, todos vinculantes ao órgão destinatário, mas que não esgota outras modalidades de concretização do princípio. Trata-se norma trivial do direito administrativo e, conseqüentemente, também do processo administrativo, uma vez entendido enquanto modalidade de atividade administrativa.

3.3 REFLEXOS DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Antes mesmo da nova LINDB, o princípio da segurança jurídica já estava concretizado no âmbito do processo administrativo quando da edição da LPA, na qual foi incluído entre os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 2º, caput⁶⁴.

O objetivo da sua inclusão, segundo própria integrante da comissão redatora do anteprojeto, foi o de vedar a aplicação retroativa de alteração interpretativa de lei no âmbito administrativo, que restou expresso no inc. XIII do parágrafo único do art. 2º⁶⁵.

Qualquer semelhança com o art. 24 da LINDB não é mera coincidência: a sua justificativa se dá em razão da usual mudança interpretativa pela Administração de

⁶² MOREIRA, op. cit.

⁶³ MOREIRA, E. B. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. **Gazeta do Povo**, Coluna do Autor, 13 de abril de 2018. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o/>>. Acesso em 10.11.2018.

⁶⁴ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 85.

⁶⁵ Ibidem, loc. cit.

determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, e, portanto, visa preservar as situações jurídicas já reconhecidas e consolidadas na vigência da orientação anterior. Justamente em razão da inevitabilidade da mudança, a segurança jurídica assegura a vedação da aplicação retroativa, mas sempre em observância à legalidade, a fim de não impedir a anulação de atos ilegais⁶⁶.

Conforme pontuado quando da análise do conteúdo semelhante na LINDB, isto não significa que a interpretação esteja imune à mudança, mas somente que não possa retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior⁶⁷.

De outra banda, também é possível vislumbrar a concretização do princípio da segurança jurídica na LPA quando estabelece a decadência quinquenal da anulação de atos eivados de vício legalidade, conforme redação do art. 54⁶⁸: ao passo em que o instituto preserva os efeitos de atos inválidos em razão do decurso do tempo, resta evidente a ideia de estabilização das normas jurídicas e, portanto, da segurança jurídica.

Despida a pretensão de esgotamento de todas as expressões do princípio da segurança jurídica no processo administrativo, cumpre ressaltar, por derradeiro raciocínio do presente trabalho, o dever de respeito à jurisprudência implícito no art. 50, inc. VIII da LPA e sua modelagem explícita pela aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil (CPC)⁶⁹.

⁶⁶ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 85-86. No mesmo sentido: “O ponto de partida, porém, para a correta interpretação e aplicação desse preceito está em que a segurança jurídica é um valor constitucional que se qualifica como subprincípio do princípio maior do Estado de Direito, ao lado e no mesmo nível hierárquico do outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade. Segurança jurídica e legalidade são, sabidamente, os dois pilares de sustentação do Estado de Direito”. COUTO E SILVA, A. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE**, Porto Alegre, vol. 27, n. 57, p. 44, 2004.

⁶⁷ DI PIETRO, op. cit., p. 86.

⁶⁸ COUTO E SILVA, op. cit.

⁶⁹ BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

4 O DEVER DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Quando menos da edição da LPA, o dever de respeito à jurisprudência já estava prescrito no microsistema administrativo processual, ainda que de maneira implícita, ou mesmo em decorrência da irradiação do princípio geral da segurança jurídica.

Com a posterior alteração da LINDB e, ainda antes disso, pela edição do CPC, o dever de respeito à jurisprudência consagrou-se de maneira expressa e imperativa no âmbito dos processos administrativos, em razão da aplicação supletiva e subsidiária do diploma processual civil.

Conforme demonstrado neste capítulo final, a fiel observância do dever de respeito à jurisprudência, que em verdade também constitui direito-garantia do cidadão em face da Administração pela institucionalização do processo administrativo, revela a concretização do princípio da segurança jurídica.

4.1 O DEVER IMPLÍCITO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NA LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

O art. 50, inc. VIII da LPA prescreve a necessidade de motivação dos atos administrativos, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos quando deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais⁷⁰.

Tal dispositivo guarda absoluta sintonia com as inovações trazidas pela LINDB – especialmente em relação aos arts. 20, 21 e 22 – e, de igual maneira, ressoa suas consequências gerais. Inobstante, há o acréscimo de outro aspecto relevante, na medida em que se exige a fundamentação e motivação, especificamente, quando da rejeição da aplicação de entendimento (administrativo ou judicial) consolidado.

A especificação da fundamentação e motivação quando da inaplicação da jurisprudência consolidada implica na existência de dever implícito de respeito, eis que

⁷⁰ MOREIRA, E. B. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016. p. 325.

para sua inobservância e inaplicação se exige a motivação expressa. A regra, portanto, é de aplicação da jurisprudência, reportando-se a ela, mas, se for excepcionalmente o caso de não aplicação ou não incidência, é preciso explicar especificamente o porquê⁷¹.

4.2 O DEVER EXPLÍCITO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E SUA APLICAÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Além da noção implícita do dever de respeito à jurisprudência na LPA, a partir da edição do CPC e sua consequente aplicação subsidiária e supletiva ao processo administrativo, o dever em comento restou expressamente consagrado enquanto imperativo do microsistema administrativo-processual.

No termos do art. 15 do CPC, na ausência de normas que regulem processos administrativos, as disposições do diploma processual civil serão aplicadas supletiva e subsidiariamente⁷² – o que não importa na revogação, derrogação ou ab-rogação da LPA, mas que as normas supervenientes também se aplicam ao processo administrativo⁷³.

A redação do dispositivo infere na ideia de suprimento das lacunas do regramento do processo administrativo por meio da incidência do CPC, seja por instalar novas hipóteses de incidência em razão da ausência de norma (caráter supletivo em face de lacuna normativa), seja por criar novas compreensões no sistema processual em observância à construção de normas jurídicas correspondentes à realidade social e, também, à permissividade de soluções processuais mais justas (caráter subsidiário em face de lacunas ontológica e axiológica)⁷⁴.

Por conseguinte, a pedra-chave da aplicação do CPC é a compatibilidade de suas normas com a racionalidade do processo administrativo: sem a observância deste pressuposto, é impensável a coexistência de normas processuais sob lógica

⁷¹ Ibidem, loc. cit.

⁷² MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 80. No mesmo sentido: “Nessa linha, na ausência de norma específica, a disciplina do processo civil tem caráter geral – isto é, transsetorial”. MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. Novo Código de Processo Civil comentado. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 167.

⁷³ MOREIRA, op. cit., p. 81.

⁷⁴ Ibidem, loc. cit.

diversa da LPA, em razão da sua especificidade e regime jurídico próprios⁷⁵.

O CPC, portanto, não é compreendido enquanto regramento estranho e alheio ao processo administrativo, muito pelo contrário: sua compreensão é integrada com a LPA de modo a garantir-lhe aplicação, tanto nos casos omissivos da lei específica, quanto naqueles em que proveja solução mais adequada ao caso concreto, observada a compatibilidade sob a racionalidade do processo administrativo⁷⁶.

Exatamente é o que ocorre em relação aos arts. 926 a 928 e 985 do CPC, os quais estabelecem aos tribunais o dever de uniformizar sua jurisprudência e preservá-la na estabilidade, integridade e coerência, além do dever de observância aos julgamentos em controle concentrado de constitucionalidade, às súmulas vinculantes e dos tribunais superiores, às decisões proferidas no âmbito de assunção de competência ou aos recursos repetitivos aos tribunais superiores, e aos incidentes de resolução de demandas repetitivas. Há inequívoca compatibilidade de sua aplicação sob a lógica do processo administrativo, uma vez que o tempo em que se poderia cogitar de prestígio às decisões administrativas em desrespeito à jurisprudência já restou ultrapassado.⁷⁷

O art. 926 estabelece que os tribunais, sejam administrativos ou jurisdicionais, nas suas decisões colegiadas, estão obrigados ao imperativo da uniformização (qualidade de invariabilidade de forma e conteúdo), da estabilização (solidez, constância e previsibilidade), integridade (manutenção de sua plenitude, sem agressões) e coerência (compreensibilidade, coesão e respeito às consequências)⁷⁸.

Esse dever de respeito à jurisprudência é incidente tanto pelo lado interno quanto pelo lado externo do tribunal, na medida em que a coerência interna coabita com o respeito às decisões das Cortes Superiores, sejam jurisdicionais ou

⁷⁵ Ibidem, p. 82. No mesmo sentido: “Na falta de regramento específico, o CPC aplica-se aos processos judiciais, trabalhistas, penais e eleitorais, bem como aos administrativos. De qualquer modo, a aplicação subsidiária do CPC deve guardar compatibilidade com o processo em que se pretende aplicá-lo. A aplicação supletiva também deve levar em consideração este último princípio”. NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. de A. **Código de Processo Civil Comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. pp. 255-256.

⁷⁶ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 82. No mesmo sentido: “O CPC é a lei geral do processo civil no Brasil. Pela incidência do princípio da especialidade, somente quando houver regra especial específica, contrária à regra geral do CPC é que a *lex specialis* derogat *generalis*. Ainda que não exista na lei especial dispositivo expresso no sentido da aplicação do CPC na lacuna, aplica-se por ser a lei geral do processo”. NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. de A. **Código de Processo Civil Comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 255.

⁷⁷ MOREIRA, op. cit., p. 321.

⁷⁸ Ibidem, p. 84.

administrativas⁷⁹. Trata-se, portanto, de compatibilização horizontal-vertical das decisões, ao passo em que estabelece, de um lado, respeito aos próprios precedentes e à própria jurisprudência vinculante, e de outro lado, respeito aos precedentes e à jurisprudência vinculante das Cortes Superiores a que estão submetidos os órgãos jurisdicionais⁸⁰.

De outro lado, se antes já havia a obrigatoriedade da observância pela Administração Pública aos julgados do controle concentrado de constitucionalidade (art. 28, parágrafo único, da Lei das ADI/ADC⁸¹), às súmulas vinculantes (art. 2º da Lei das Súmulas Vinculantes⁸²) e às decisões iterativas dos tribunais (arts. 4º, XII e 43 da Lei Orgânica da AGU⁸³, combinados com o art. 4º da Lei 9.469/1997⁸⁴), os art. 927, 928 e 985 do CPC estabelecem, no tocante ao dever cogente de respeito à jurisprudência, a observância obrigatória das decisões resultantes do julgamento de recursos repetitivos e do incidente de resolução de demandas repetitivas⁸⁵.

Neste último caso há, ainda, o dever de comunicação às agências reguladoras da decisão firmada no incidente de resolução de demandas repetitivas quando a decisão tenha por objeto questão atinente à prestação de serviço concedido, autorizado ou permitido, de modo seja proporcionado o cumprimento da decisão no âmbito administrativo, nos termos do art. 985, §2º⁸⁶.

Para além das agências reguladoras, o dispositivo estende-se aos demais

⁷⁹ Ibidem, loc. cit.

⁸⁰ MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. Novo Código de Processo Civil comentado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 990.

MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 84.

⁸¹ BRASIL. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 1999.

⁸² Idem. Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

⁸³ Idem. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 1993.

⁸⁴ Idem. Lei 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 1997.

⁸⁵ CARNEIRO, P. C. P. Comentários ao art. 15. In: TALAMINI, E.; DANTAS, B.; DIDIER JR, F.; WAMBIER, T. A. A. (coords). Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 94.

MOREIRA, op. cit., pp. 86-87.

⁸⁶ Ibidem, loc. cit.

órgãos da administração, uma vez que inexiste a possibilidade de interpretação restritiva ou contrária sob a lógica do dever de respeito à jurisprudência e segurança jurídica. Assim, não se sustentam as interpretações no sentido de que somente se aplicaria às agências reguladoras ou que só haveria vinculação no caso de incidente de demandas repetitivas⁸⁷.

Em conclusão, o dever explícito de respeito à jurisprudência no processo administrativo infirma nos imperativos de conhecimento e obediência aos julgados pretéritos (tanto administrativos quanto jurisdicionais) pelos órgãos decisórios colegiados da Administração Pública e, aos agentes singulares, de ofício, no imperativo de aplicação de tais decisões já uniformizadas⁸⁸, o que revela a concretização da segurança jurídica.

4.3 O IMPERATIVO DE RESPEITO À JURISPRUDÊNCIA ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Como consequência direta do cumprimento do dever de respeito à jurisprudência, pelo exposto, se dá a concretização do princípio da segurança jurídica, ao passo em que aquele é uma de suas expressões no âmbito do processo administrativo.

O que se exige dos julgamentos administrativos com o dever em questão, em verdade, é apenas e tão somente que os casos semelhantes sejam decididos sob os mesmos parâmetros dos anteriormente decididos, em respeito à isonomia, igualdade, publicidade e, finalmente, segurança jurídica⁸⁹.

Além da mácula sob o aspecto formal e material da própria validade da decisão, o desrespeito à jurisprudência enseja na absoluta desestabilização e imprevisibilidade do ordenamento jurídico, compreendido à luz da sua última finalidade de orientação de condutas aos cidadãos na sociedade.

O desrespeito à jurisprudência é absolutamente antagônico à racionalidade da segurança jurídica e seus corolários de estabilidade e previsibilidade mínimas,

⁸⁷ Ibidem, p. 87.

⁸⁸ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 87.

⁸⁹ Ibidem, p. 86.

sendo esta imperativa e indispensável à própria validade do processo. Mais do que isso, fere a garantia do devido processo, a própria consecução do interesse público e, inclusive, a concretização da busca pelo Estado Democrático de Direito e seus corolários da democracia e tutela dos direitos materiais.

Cumpra remontar os preceitos desenvolvidos anteriormente, em consonância à concretização do direito-garantia da segurança jurídica, que a própria finalidade e razão de existência do processo administrativo é a adequação, efetividade e tempestividade de direitos do cidadão, compreendido enquanto instrumento de garantia destes⁹⁰.

Por todos os motivos apresentados, a observância do dever de respeito à jurisprudência no processo administrativo revela não somente a concretização da segurança jurídica, mas, inclusive, dos preceitos do Estado Democrático de Direito e dos próprios direitos fundamentais. Também por estas razões é que o processo administrativo não comporta designação procedimental, sob o aspecto meramente formal. O processo é instrumento de participação, proteção e garantia dos direitos dos cidadãos, cuja observância e prestígio consagram os valores máximos do Estado⁹¹.

⁹⁰ MOREIRA, E. B. **Processo administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 73.

⁹¹ *Ibidem*, p. 74.

5 CONCLUSÃO

Seguindo a ordem de desenvolvimento dos temas do trabalho, é possível consolidar algumas máximas conclusivas:

1. O processo administrativo é uma expressão da atividade administrativa estatal concebida sob a forma de relação administrativa, uma vez que estabelece vínculo normativo intersubjetivo com sujeitos privados. Em razão da sua natureza jurídica, toda e qualquer atividade administrativa está obstinada ao exercício de função administrativa, compreendida enquanto vínculo incidível entre o poder outorgado à Administração e o dever de interesse público imposto legislativamente.

2. As relações administrativas dinâmicas, desenvolvidas no tempo, através da prática lógica, sequencial e obrigatória de atos e fatos, obstinadas à decisão terminativa, podem também ser designadas pelo termo processo, uma vez que compartilham os mesmos caracteres distintivos, enquanto o termo procedimento apenas compreende o rito do processo, sob aspecto exclusivamente formal, e não a relação jurídica entre os sujeitos participantes.

3. Como consequência da concepção de processo administrativo enquanto relação processual-administrativa, aquele revela-se instrumento de garantia e efetivação de direitos do cidadão na medida em que tem por finalidade a consecução do interesse público e em observância a normas condicionantes do exercício do dever-poder estatal.

3. A institucionalização do processo administrativo nestes termos expressa uma forma de concretização da segurança jurídica em favor dos cidadãos desde que garante previsibilidade e estabilidade mínimas para o estabelecimento de normas.

4. A segurança jurídica é princípio inerente ao próprio Estado Democrático de Direito enquanto este visa à ordenação da vida em sociedade, uma vez que o exercício da vocação orientadora de condutas exige mínimas condições de certeza e estabilidade, e estende-se a todo o ordenamento jurídico.

5. Além da irradiação principiológica geral, há expressões legislativas da concretização da segurança jurídica no âmbito do direito administrativo, como a própria instituição de um processo administrativo, mas especialmente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei de Processo Administrativo.

6. O Código de Processo Civil é incidente sobre o processo administrativo, integrando aplicação supletiva e subsidiária à Lei de Processo Administrativo, desde que compatível às especialidades da racionalidade administrativa.

7. O dever de respeito à jurisprudência é expressão da segurança jurídica no processo administrativo, presente tanto na Lei de Processo Administrativo de maneira implícita, quanto no Código de Processo Civil de maneira explícita e compatível.

8. Em razão do dever cogente de respeito à jurisprudência, a Administração Pública está obrigada a observar a jurisprudência consolidada, tanto administrativa quanto jurisdicional, quando da aplicação do direito nas decisões e, caso não seja aplicada, tem o dever de fundamentação e motivação.

9. Os tribunais administrativos tem o dever de uniformização da sua jurisprudência e de manutenção de sua estabilidade, integridade e coerência, devendo observar as decisões em controle abstrato de constitucionalidade, súmulas vinculantes e dos tribunais superiores, decisões em assunção de competência ou recursos repetitivos aos tribunais superiores e incidentes de resolução de demandas repetitivas.

10. Nos casos em que a decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas verse sobre a prestação de serviço concedido, autorizado ou permitido, há o dever de comunicação aos agentes administrativos para que promovam sua efetividade.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, M. A. M.; MENDES, C. H. Por que uma lei contra o arbítrio estatal? **JOTA**, seção Opinião e Análise, 12 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-uma-lei-contra-o-arbitrio-estatal-12042018>>. Acesso em 10 nov. 2018.

PEREIRA, F. H. U. (coord). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

_____. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 1942.

_____. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev.1993.

_____. Lei 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul.1997.

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

_____. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 1999.

_____. Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 nov. 2015.

COUTO E SILVA, A. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE**, Porto Alegre, vol. 27, n. 57, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. v. 2. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **O novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES NETO, F. A.; SUNDFELD, C. A.; DALLARI, A. A.; DI PIETRO, M. S. Z.; MEDAUAR, O.; JUSTEN FILHO, M.; CARRAZA, R.; BINENBOJM, G.; ALMEIDA, F. M.; SCAFF, F. F.; CÂMARA, J. A.; MOREIRA, E. B.; MENDONÇA, J. V. S.; PEREZ, M. A.; PIOVESAN, F.; MODESTO, P.; ROSILHO, A. J.; JORDÃO, E. F. **Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017**. No prelo.

MOREIRA, E. B. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. **Gazeta do Povo**, coluna do autor, 13 de abril de 2018. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o/>>. Acesso em 10.11.2018.

_____. As várias dimensões do processo administrativo brasileiro (um direito-garantia fundamental do cidadão). **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 228, p. 37-49, fev. 2014.

_____. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.

_____. **Processo administrativo: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. de A. **Código de Processo Civil Comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

NOHARA, I. P. Segurança jurídica no processo administrativo. **Carta Forense**, coluna de direito administrativo, 4 nov. 2009. Disponível em

<<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/seguranca-juridica-no-processo-administrativo/4891>>. Acesso em 10 nov. 2018.

REISDORFER, G. F. D. Processo administrativo e aplicação subsidiária do novo Código de Processo Civil: oportunidade para aperfeiçoar práticas administrativas. **ReDAC - Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, São Paulo, v. 25, jul./ago. 2016.

WAMBIER, L. R.; TALAMINI, E. **Curso avançado de processo civil**. v. 1. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **Curso avançado de processo civil**. v. 2. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SUNDFELD, C. A. Uma lei geral inovadora para o Direito Público. **JOTA**, seção Controle Público, 31 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>>. Acesso em 10 nov. 2018.

ZARDO, F. **Alterações na LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro**. Curitiba, 18 de junho de 2018. Palestra proferida no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. No Prelo.