

Precedentes Administrativos no Brasil

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Pós-doutor pela Fordham University School of Law (Nova York). Doutor em Direito pela UVA/RJ. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RJ. Especialista em Direito do Estado pela UERJ. Professor Titular de Direito Administrativo do IB-MEC. Professor de Direito Administrativo da EMERJ. Professor dos cursos de Pós-Graduação da FGV e Candido Mendes. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro (IDAERJ). Advogado, árbitro e consultor jurídico. Sócio fundador do escritório Rafael Oliveira Advogados Associados.

Sumário: 1) Introdução; 2) Precedentes administrativos: conceito, características e fundamentos; 3) A teoria dos precedentes administrativos no direito comparado e no Brasil; 4) Autovinculação e os precedentes administrativos; 5) Precedentes judiciais e administrativos no Brasil: a aproximação entre o *common law* e o *civil law*; 6) Requisitos para aplicação dos precedentes administrativos; 7) Conclusões

1) INTRODUÇÃO

A análise dos precedentes administrativos tem sido bastante difundida no direito comparado, especialmente na Europa continental e na América Latina, e merece aprofundamento no ordenamento pátrio.¹

Na atual quadra evolutiva do Estado brasileiro, é possível perceber uma crescente influência dos institutos do *common law*, inclusive com a adoção adaptada da teoria dos precedentes no campo do Processo Civil.

¹ O presente ensaio é dedicado à memória de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, querido amigo, jurista insubstituível e eterno professor de várias gerações do Direito Administrativo brasileiro. Ao tratar das transformações do direito, o saudoso professor destacou o esgotamento do positivismo jurídico e a relevância do Direito jurisprudencial, com a utilização das velhas lições de flexibilidade e de adaptação, típicas do *common law*, para “a recriação de um Direito não mais apenas obra de legisladores, olímpicos e distantes, mas também a de juízes e de juristas, de operadores do Direito, no dia a dia de sua interpretação e aplicação.” MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 234. Para o aprofundamento do tema, remetemos o leitor ao nosso livro: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*, São Paulo: Método, 2018.

O objetivo do presente estudo é demonstrar que a teoria dos precedentes judiciais pode ser adaptada e aplicada aos processos administrativos. Isto porque a legitimidade da Administração Pública pressupõe, necessariamente, uma atuação coerente e ética, o que engloba o respeito aos seus próprios precedentes, conforme será demonstrado a seguir.

2) PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FUNDAMENTOS

O precedente administrativo pode ser conceituado como a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública.²

O precedente administrativo pode surgir da prática reiterada e uniforme de atos administrativos em situações similares. Todavia, é oportuno esclarecer que a reiteração de decisões em casos semelhantes não é uma condição necessária para a criação do precedente, ainda que esse fator contribua para maior estabilidade do ordenamento e confiança dos administrados. Em verdade, uma única decisão administrativa pode ser considerada precedente administrativo a ser seguido em casos semelhantes, em razão do princípio da igualdade e de outros princípios que serão indicados no tópico seguinte.³

A partir do conceito sugerido, é possível retirar algumas características básicas dos precedentes administrativos, a saber: a) os precedentes administrativos são normas jurídicas com caráter vinculante ou obrigatório, o que demonstra que são fontes do Direito Administrativo, cujo descumprimento acarreta consequências jurídicas; b) os precedentes administrativos pressupõem decisão administrativa concreta, válida e de acordo com o interesse público, razão pela qual se exclui da sua conceituação, em princípio, os atos regulamentares (ou normativos) e as decisões ilegais; e c) a força vinculante dos precedentes administrativos se aplica aos casos futuros, que serão decididos pela Administração Pública, o que pressu-

2 Sobre as definições de precedentes administrativos, vide: DÍEZ-PICAZO, Luis M^a. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 98, may.-ago., 1982, p. 7; ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 24, Madrid, sep./dic. 1957, p. 102.

3 ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 24, Madrid, sep./dic. 1957, p. 103; SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. In: *Revista de Derecho de la Universidad de Motevideo*, vol. 10, n. 20, 2011, p.152.

põe identidade objetiva (situações fático-jurídicas semelhantes) e subjetiva (decisões provenientes da mesma entidade administrativa) entre os casos.

A exigência de coerência no exercício da atividade estatal, que justifica a necessidade de respeito aos precedentes, aplica-se aos processos jurisdicional, legislativo e administrativo. É possível, portanto, aplicar, com as devidas adaptações, as ideias subjacentes à teoria dos precedentes judiciais aos processos administrativos, cujas decisões seriam qualificadas como precedentes administrativos que devem ser observados em processos administrativos futuros e semelhantes, garantindo-se, desta forma, tratamento isonômico entre particulares e a proteção da boa-fé e da confiança legítima.⁴

É possível afirmar que os precedentes e o dever de coerência estatal se fundamentam nos seguintes princípios constitucionais:⁵ **a) princípio da igualdade:** os casos semelhantes envolvendo particulares diversos devem ser tratados de forma isonômica, sendo vedada a discriminação desproporcional entre pessoas que se encontram em situações fáticas e jurídicas similares; **b) princípios da segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança legítima:** a previsibilidade, a lealdade e a coerência da ação administrativa, com a dispensa de tratamento uniforme aos casos semelhantes, garantem segurança jurídica e protegem a boa-fé e as expectativas legítimas dos particulares; **c) princípios da razoabilidade e proporcionalidade:** o respeito aos seus próprios precedentes evita a prática de arbitrariedades administrativas; **d) princípio da eficiência:** a atuação coerente da Administração tem o potencial de desestimular a litigância administrativa e a judicialização da questão decidida, bem como de agilizar a atividade administrativa.

Além dos argumentos constitucionais, a teoria dos precedentes administrativos encontra respaldo na legislação que trata do processo administrativo. Nesse sentido, em âmbito federal, o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) dispõe que a interpretação da norma administrativa deve ser realizada da forma

4 De acordo com Pedro Moniz Lopes: “Fazendo um claro apelo aos congêneres precedentes judiciais e ao princípio geral do *stare decisis*, o precedente administrativo surge como o maior símbolo da padronização decisória formadora, per se, de uma normatividade própria ou, sendo caso disso, através da criação do substrato factual necessário para suscitar a previsão da norma da tutela da confiança”. LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa-fé e decisão administrativa*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 328.

5 DÍEZ-PICAZO, Luis M^a. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 98, may.-ago., 1982, p. 9.

que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, “vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.⁶

A preocupação com a coerência na ação administrativa, evitando mudanças repentinas e sucessivas de interpretação, pode ser encontrada, ainda, no art. 50, VII da Lei 9.784/1999, que exige a motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, dos atos administrativos que “deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais”.

Mencione-se, ainda, o Código de Processo Civil (CPC/2015), que consagrou a teoria dos precedentes judiciais, com adaptações do seu modelo originário do *common law*, bem como a necessidade de uniformização jurisprudencial, o que impacta, inclusive, nos processos administrativos. Isto porque o art. 15 do CPC/2015 dispõe que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.⁷

A questão, que pode gerar certa divergência, é como interpretar o referido art. 15 do CPC/2015: a incidência do Código seria ampla, abrangendo todos os processos administrativos federais, estaduais, distritais e municipais, ou, ao contrário, seria restrita aos processos administrativos federais?

De um lado, parcela da doutrina sustenta a competência da União para fixar normas gerais de processo administrativo, que seriam aplicadas nacionalmente.⁸ De outro lado, há o entendimento de que a competência para legislar sobre processos administrativos seria reconhecida aos Entes federados, inexistindo previsão constitucional de competência para União dispor sobre normas gerais,⁹ o que poderia gerar a interpretação de que as

6 A vedação da retroatividade da nova interpretação administrativa fundamenta-se na necessidade de proteção da boa-fé e da confiança legítima do administrado, que não pode ser surpreendido com a alteração da interpretação da Administração, razão pela qual entendemos que nada obsta a retroatividade da nova interpretação administrativa desde que esta seja favorável aos administrados.

7 De forma semelhante, Egon Bockmann Moreira sustenta a aplicação dos arts. 926 a 928 do CPC/2015 aos processos administrativos. MOREIRA, Egon Bochmann. *Processo administrativo*, 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 84.

8 De acordo com Marçal Justen Filho, “A União detém competência privativa para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF/1988). A competência para legislar sobre procedimentos é concorrente entre os diversos entes federativos. Nesse caso, cabe à União a edição de normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação ou a complementação delas (art. 24, XI e §2º, da CF/1988). Daí segue que as normas gerais e os princípios fundamentais contemplados na Lei 9.784/1999 são de observância obrigatória para todos os entes federativos”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 10. ed., São Paulo: RT, p. 361. De forma semelhante: GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) – para além da Administração Federal. *RDA*, 235, jan./mar., 2004, p. 233-255.

9 Nesse sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei nº 9.784, de 29/1/1999*, 24ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 41; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada*, São Paulo: Atlas, 2009, p. 29/30. O próprio art. 1º da Lei 9.784/1999 dispõe que as respectivas normas de processo administrativo são aplicadas “no âmbito da Administração Federal direta e indireta”.

normas processuais, judiciais ou administrativas, oriundas da União não se aplicariam aos processos administrativos estaduais, distritais e municipais.

Entendemos que as normas que tratam dos precedentes judiciais devem ser aplicadas aos processos administrativos. Isto porque, independentemente do entendimento sobre a aplicação do CPC a todos os processos administrativos ou apenas aos processos administrativos federais, certo é que a necessidade de aplicação dos precedentes judiciais aos processos administrativos em geral decorre do princípio da eficiência (evita a judicialização de questões já decididas pelo Poder Judiciário), da impessoalidade (tratamento isonômico do Estado juiz e Estado administrativo a todos os jurisdicionados), da segurança jurídica (estabilização das expectativas dos administrados em relação às condutas estatais e uniformização de tratamento), dentre outros.

Aliás, o processo administrativo pode ser caracterizado como um microsistema normativo que se insere no sistema do Direito Processual. A autonomia do processo administrativo decorre de suas regras e princípios específicos, que não se confundem com aqueles aplicados aos demais microsistemas processuais (processo civil, penal, trabalhista etc.), mas a referida autonomia não impede o diálogo com o processo civil por meio de analogias ou interpretações extensivas.

3) A TEORIA DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS NO DIREITO COMPARADO E NO BRASIL

O estudo da teoria dos precedentes administrativos tem sido intensificado nos países que adotam o sistema de dualidade de jurisdição, especialmente pelo fato de que o contencioso administrativo segue uma lógica semelhante ao processo judicial. O órgão responsável pela jurisdição administrativa, que não integra a estrutura do Judiciário, possui elevada autonomia em relação à Administração Pública, que é parte no conflito de interesses. Vale dizer: tal como ocorre no processo judicial, no contencioso administrativo existe um juiz (administrativo) que não é parte interessada no processo.¹⁰

10 Na França, por exemplo, a dualidade de jurisdição é representada pelo Conselho de Estado (*Conseil d'Etat*) e pela Corte de Cassação (*Cour de Cassation*), responsáveis, respectivamente, pela jurisdição administrativa e pela jurisdição comum. Os conflitos de competência entre as duas Cortes são resolvidos pelo Tribunal de Conflitos. Registre-se, ainda, que o Conselho de Estado francês exerce a função consultiva, com a expedição de recomendações (*avis*), e a função contenciosa por meio de decisões (*arrêts*) sobre conflitos envolvendo a juridicidade das atividades administrativas.

Em consequência, nesses países os processos submetidos ao contencioso administrativo e à jurisdição comum ou ordinária são semelhantes, o que justifica, em grande medida, a aplicação dos mesmos princípios e da mesma lógica, inclusive da teoria dos precedentes.

Por outro lado, nos países que adotam o sistema de unidade de jurisdição, com a consagração do princípio da inafastabilidade de controle jurisdicional, tal como ocorre no Brasil (art. 5º, XXXV, da CRFB), as diferenças entre os processos administrativos e os judiciais são marcantes, mas esse fator não impede a adoção da teoria dos precedentes administrativos com as necessárias adaptações.

A possibilidade de instauração de processos administrativos de ofício, a atribuição da tarefa de julgar o conflito à Administração Pública, que é parte do processo, e a possibilidade de revisão da decisão administrativa final pelo Judiciário são algumas características dos processos administrativos que não são encontradas nos processos judiciais.

Talvez por essa razão, sem desconsiderar outros possíveis fatores, o legislador e os operadores do direito em geral tenham demorado a reconhecer a importância do processo administrativo para a promoção e a defesa dos direitos fundamentais. Em âmbito federal, apenas na década de 90 foi elaborada a Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999), com o objetivo de limitar e condicionar os poderes das autoridades administrativas e proteger os indivíduos contra eventuais arbitrariedades.¹¹

A crescente importância do direito processual administrativo no Brasil justifica a aplicação, com as devidas adaptações, de normas típicas do processo judicial aos processos administrativos, com o objetivo de garantir a aplicação dos princípios e dos direitos fundamentais aos indivíduos em geral (jurisdicionados ou administrados).¹²

11 De acordo com Carlos Ari Sunfeld, a lei geral de processo administrativo não regula apenas os processos administrativos em sentido estrito, mas toda a atividade decisória da Administração, abrindo caminho para a construção do direito processual administrativo brasileiro. SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo no Brasil*. In: *As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)*, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 19 e 33. Outros Entes federados promulgaram suas respectivas leis sobre processo administrativo, tais como: Sergipe (LC 33/1996); Estado de São Paulo (Lei 10.177/1998); Pernambuco (Lei 11.781/2000); Goiás (Lei 13.800/2001); Minas Gerais (Lei 14.184/2002); Estado do Rio de Janeiro (Lei 5.427/2009); Município de São Paulo (Lei 14.141/2006), Natal (Lei 5.872/2008); Porto Alegre (LC 790/2016); etc.

12 A processualização da atividade administrativa é uma tendência do Direito Administrativo pátrio, especialmente pelos seguintes fundamentos: a) legitimidade: permite maior participação do administrado na elaboração das decisões administrativas, reforçando, com isso, a legitimidade da atuação estatal; b) garantia: confere maior garantia aos administrados, especialmente nos processos punitivos, com o exercício da ampla defesa e do contraditório; c) eficiência: formulação de melhores decisões administrativas a partir da manifestação de pessoas diversas (agentes públicos e administrados).

As diferenças entre os processos judicial e administrativo exigem, evidentemente, adaptações da teoria dos precedentes, oriunda do sistema do *common law*, à função administrativa exercida por entidades da Administração Pública, especialmente em países que adotam o sistema da unidade de jurisdição, assim como ocorre no Brasil. Em razão disso, não se pode admitir a aplicação automática da teoria anglo-saxônica dos precedentes judiciais ou da teoria dos precedentes administrativos, elaborada em países que adotam o sistema do contencioso administrativo, ao ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, surge a necessidade de investigar a teoria dos precedentes administrativos à brasileira, compatível com as características da Administração Pública e do ordenamento jurídico pátrio.

O estudo da teoria dos precedentes administrativos no Brasil possui relevância no atual estágio de evolução do Direito. Em primeiro lugar, a partir da ideia de que a juridicidade da ação administrativa não depende apenas do respeito ao princípio da legalidade, mas, também, dos demais princípios constitucionais, expressos e implícitos, verifica-se que a ação estatal deve ser pautada, por exemplo, pela efetividade da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança legítima, da igualdade, dentre outros princípios, o que demonstra a necessidade de coerência na atuação da Administração, o que pode ser garantido a partir do respeito aos seus próprios precedentes.¹³

Em segundo lugar, a inflação legislativa, a textura aberta dos princípios jurídicos, a crescente utilização de conceitos legais abertos (“indefinidos”), bem como a baixa densidade normativa de determinadas leis, demonstram a crescente importância da atividade administrativa na interpretação do ordenamento jurídico e na definição dos direitos e deveres dos administrados. Nesse contexto, as ponderações e as interpretações empreendidas pela Administração Pública em casos semelhantes não podem ser contraditórias entre si, sob pena de violação aos primados do Estado Democrático de Direito.

O estudo dos precedentes administrativos tem se intensificado nos últimos anos nos países ibero-americanos, tais como: Espanha, Argentina,

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª. ed., São Paulo: RT, 2008. p. 65-74; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 5ª. ed., Rio de Janeiro: Método, 2017, p. 346.

13 DÍEZ-PICAZO, Luis Mª. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública* (RAP), Madrid, n. 98, may.-ago., 1982, p. 43.

Uruguai, Colômbia, Peru, Bolívia, Nicaragua, Guatemala, Venezuela, etc.¹⁴ Não obstante a relevância do tema no direito comparado, no Brasil, salvo raras exceções, o estudo dos precedentes administrativos ainda é embrionário e merece ser aprofundado.¹⁵

4) AUTOVINCULAÇÃO E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

No contexto do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública está subordinada não apenas às leis, mas também aos princípios jurídicos, naquilo que se convencionou denominar de princípio da juridicidade.¹⁶ O Direito Administrativo funda-se na necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, o que demonstra a impossibilidade de atuações administrativas completamente livres, caprichosas e autoritárias.

Nesse cenário, a vinculação da Administração Pública relaciona-se não apenas com os atos externos, provenientes de outros Poderes (leis e decisões judiciais), mas, também, com os seus próprios atos administrativos (individuais e normativos) e práticas administrativas.¹⁷

Por esta razão, quanto à origem, a vinculação administrativa pode ser dividida em duas espécies:¹⁸ **a) heterovinculação (ou vinculação externa):** a vinculação decorre de atos externos à Administração Pública

14 Sobre o tema, vide: Díez Sastre, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid: Marcial Pons, 2008; Ortiz Díaz, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 24, p. 75-116, sep./dic. 1957; Díez-Picazo, Luis M^a. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 98, p. 7-46, may.-ago., 1982; Mairal, Héctor A. *La doctrina de los actos propios y la Administración Pública*, Buenos Aires: Depalma, 1994; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; Sendín García, Miguel Ángel; Pérez Hualde, Alejandro et al. (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo*, Buenos Aires: RAP, 2010.

15 Mencione-se exemplificativamente: Carvalho, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro*, São Paulo, 2013; Marrara, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012; Modesto, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. Modesto, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*, Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 113-169; Aragão, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, p. 1-15, mai./jul. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-ALEXANDRE%20ARA-GAO.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

16 Sobre a expressão, vide: Otero, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina, 2003, p. 381-382.

17 A autovinculação administrativa pode decorrer de atividades ou de condutas administrativas diversas, tais como os atos administrativos normativos, os atos internos, as práticas administrativas continuadas, os atos individuais, as promessas administrativas etc. Sobre as classificações da autovinculação administrativa, vide: Díez Sastre, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 190-191; Modesto, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, out./dez., 2010, p. 7-. Disponível em: Acesso em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 12/01/2016.

18 Otero, Paulo. *Op. cit.*, p. 381-382.

(ex.: Constituição, leis e decisões judiciais); e **b) autovinculação (ou vinculação interna)**: a vinculação decorre dos próprios atos e condutas da Administração (ex.: atos administrativos individuais e normativos, praxe administrativa, promessas administrativas, contratos).

Não é razoável conceber que a Administração Pública exerça suas atividades de forma aleatória e irracional, o que acarretaria insegurança jurídica e colocaria em risco a efetividade dos direitos fundamentais. A previsibilidade gerada pela atuação administrativa coerente é uma exigência do Estado Democrático de Direito, bem como dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da isonomia.

A ideia da autovinculação administrativa (*Selbstbindung*) surge na Alemanha no século XIX, inicialmente atrelada ao princípio da igualdade no âmbito da aplicação administrativa da lei, com o objetivo de evitar o cometimento de arbitrariedades no exercício da discricionariedade administrativa.¹⁹ Posteriormente, a autovinculação administrativa foi conectada, também, com o princípio da proteção da confiança legítima, protegendo os cidadãos contra caprichos e arbitrariedades do Poder Público, notadamente no campo das promessas estatais descumpridas ou da revogação arbitrária de atos administrativos.²⁰

A autovinculação administrativa não acarreta benefícios apenas para os particulares. A própria Administração Pública auferir vantagens com a sua atuação coerente e não contraditória, tais como: a celeridade da resposta às demandas repetitivas; a redução da litigiosidade; a diminuição das incertezas, dos riscos e dos custos das relações jurídico-administrativas; e a maior aceitação dos particulares às suas decisões e, por consequência, o reforço da legitimidade de sua atuação.²¹

19 Hartmut Maurer, ao tratar da autovinculação administrativa no Direito Alemão, afirma que a Administração infringe o princípio da igualdade quando se desvirtua de sua prática administrativa sem fundamento jurídico justificador. MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*, Barueri: Manole, 2006, p. 706. Atualmente, a autovinculação é reconhecida, com algumas peculiaridades em relação à concepção alemã, no âmbito da União Europeia. DÍEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 176-181 e 210-220.

20 Sobre a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima no Direito Administrativo, vide: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*, 2ª ed., São Paulo: Método, 2013, p. 163-189.

21 De forma semelhante, vide: MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, out./dez., 2010, p. 7. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 12/01/2016; ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, IBDP, n.14, maio/julho, 2008, p. 2, Disponível em: . Acesso em: 10.02.2016.

A função principal da autovinculação é limitar a discricionariedade administrativa a partir dos princípios da igualdade, da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança legítima, dentre outros princípios. A margem de liberdade reconhecida pelo legislador ao administrador público para eleger o melhor caminho administrativo na satisfação do interesse público não significa um cheque em branco para adoção de medidas desproporcionais, desiguais e contrárias à boa-fé. É necessário garantir que a atuação administrativa seja coerente e não contraditória no Estado Democrático de Direito.

Apesar de sua ligação inicial com a atuação administrativa discricionária, a ideia de autovinculação, posteriormente, foi alargada para abranger, não livre de controvérsias doutrinárias, as atuações vinculadas, as atividades prestacionais e as relações de sujeição especial envolvendo a Administração Pública e os administrados.

Por fim, é oportuno destacar que a autovinculação não significa o engessamento administrativo e deve ser concebida de forma relativa (e não absoluta). Isto porque a autovinculação envolve a tensão entre a busca de continuidade e de previsibilidade da ação administrativa, por um lado, e a necessidade de inovação e de flexibilidade por parte da Administração para atender às mutações sociais, tecnológicas, políticas, econômicas e culturais.²²

Com efeito, os precedentes administrativos podem ser inseridos na teoria das autolimitações ou autovinculações administrativas.²³

5) PRECEDENTES JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS NO BRASIL: A APROXIMAÇÃO ENTRE O COMMON LAW E O CIVIL LAW

Nos países de tradição do *common law*, a decisão judicial somente será considerada “precedente” pelo juiz responsável pelo julgamento do caso posterior e não pelo próprio prolator da decisão.²⁴ A teoria dos precedentes encontra-se originariamente vinculada à tradição do *common law*,

22 PIELOW, Johann-Cristian. Integración Del ordenamiento jurídico: autovinculaciones de La Administración. In: MUÑOZ, Guillermo Andrés; SALOMONI, Jorge Luis. *Problemática de La administración contemporánea: una comparación europeo-argentina*, Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997, p. 51.

23 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 5. ed., São Paulo: Método, 2017, p. 25.

24 O vocábulo “precedente” apresenta múltiplos significados. Em sentido amplo, o precedente reflete decisão anterior sobre determinado assunto que serve de modelo orientador para casos futuros. Em sentido restrito, o precedente é a decisão anterior que apresenta solução jurídica vinculante em relação ao próprio tribunal e aos demais órgãos judiciais inferiores quando julgarem casos semelhantes. De acordo com Alexandre Câmara: “Precedente é um pronunciamento judicial, proferido em um processo anterior, que é empregado como base da formação de outra decisão judicial, prolatada em processo posterior”. CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo Processo Civil brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 427.

mas o estudo dos precedentes tem sido intensificado também em países de tradição do *civil law*, em razão do processo de aproximação entre as duas tradições.

Nos países do *common law* a jurisprudência é considerada a principal fonte do direito, motivo pelo qual é possível falar em Direito jurisprudencial ou *case law* (*judge-made law*). Daí porque nesses países se formou o que se convencionou chamar de “teoria dos precedentes vinculantes” (*binding precedents* ou *stare decisis* ou *stare decisis et non quieta movere*).²⁵

O objetivo dessa teoria é compelir os juízes a respeitarem os precedentes judiciais que julgaram casos semelhantes (*treat like cases alike*), garantindo, com isso, racionalidade, integridade e isonomia ao sistema jurisdicional. A vinculação aos precedentes relaciona-se a um olhar para o passado e outro para o futuro. Além da necessidade de respeitar as decisões já proferidas em casos similares (*backward-looking activity*), não se pode desconsiderar que as decisões judiciais de hoje constituirão precedentes que deverão ser observados em casos futuros (*forward-looking activity*).²⁶

Naturalmente, os precedentes possuem características próprias em cada ordenamento jurídico, adaptando-se, dessa forma, à realidade dos respectivos sistemas jurídicos. Não há, portanto, homogeneidade em relação aos precedentes e a sua força vinculativa, inclusive nos países tradicionalmente integrantes da mesma tradição jurídica.²⁷ Em cada sistema jurídico, os fatores institucionais influenciarão na concepção e na aplicação dos precedentes, tais como a hierarquia das cortes (cortes superiores e inferiores), a estrutura federativa do Estado (cortes federais e estaduais nos Estados Federados), a competência para o controle de constitucionalidade (controle concentrado exercido por Cortes constitucionais e/ou controle difuso por cada corte ordinária), dentre outros.²⁸

25 A origem dos precedents vinculantes relaciona-se aos julgamentos dos casos *Beamish v. Beamish* (1861) e *London Tramways Company v. London County Council* (1898). Sobre a origem da *stare decisis*, vide: CROSS, Rupert; HARRIS, J. W. *Precedent in English Law*, 4. ed., Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 102; ZANDER, Michael. *The law-making process*, 7. ed., Oxford: Hart Publishing, 2015, p. 209/210.

26 DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 4. De acordo com Schauer: “A system of precedent therefore involves the special responsibility accompanying the power to commit the future before we get there”. SCHAUER, Frederic. Precedent. In: *Stanford Law Review*, v. 39. 1987, p. 573.

27 A análise comparativa entre os precedentes na Alemanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Polônia, Espanha Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e na Comunidade Europeia, pode ser encontrada na obra: BANKOSKI, Zenon; MACCORMICK, D. Neil; MARSHALL, G. *Precedent in the United Kingdom*. In: MACCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997.

28 TARUFFO, Michele. Institutional factors influencing precedents. In: MACCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997, p. 437/460.

Não obstante as diferenças históricas entre as tradições do *civil law* e do *common law*, verifica-se, especialmente a partir da segunda metade do século XX, a crescente aproximação e interpenetração entre esses dois modelos. Nos países ligados à família do *civil law*, notadamente após a II Guerra Mundial, com a crise da concepção positivista do direito, verifica-se o maior protagonismo do Poder Judiciário na interpretação e aplicação do direito, com a valorização da jurisprudência como importante fonte do direito.²⁹

Por outro lado, nos países da tradição do *common law*, é possível perceber a valorização das leis. Na Inglaterra, por exemplo, foram editados atos normativos que possibilitaram a declaração de incompatibilidade de leis inglesas com os direitos humanos reconhecidos pela Comunidade Europeia (*Human Rights Act* de 1998) e a instituição da nova Suprema Corte, tornando o Judiciário independente do Parlamento (*Constitutional Reform Act* de 2005). Nos Estados Unidos, que sempre contou com uma Constituição (1787) e com o *judicial review* (*Marbury v. Madison* de 1803), verifica-se o aumento do número de leis (*statutes*) nos últimos anos.

A União Europeia elaborou a Convenção Europeia de Direitos Humanos em 1950 e instituiu a Corte Europeia de Direitos Humanos em 1959 para garantir a integridade daquela Convenção. Em razão do caráter aberto dos direitos fundamentais, aumenta a relevância do papel da jurisprudência da Corte Europeia, cujas decisões têm sido consideradas precedentes que devem ser observados pelos juízes das Cortes dos Estados-membros.

A proliferação das leis e a relativização da força vinculante dos precedentes nos países do *common law*, de um lado, e a crescente importância das decisões judiciais e o processo de descodificação nos países do *civil law*, de outro lado, demonstram que as tradições jurídicas têm convergido, o que tem sido impulsionado pelo processo de globalização.³⁰

29 TARUFFO, Michele. Institutional factors influencing precedents. In: MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997, p. 459.

30 LOSANO, Mario G. *Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 345. A aproximação entre as tradições do *common law* e do *civil law* pode ser demonstrada, especialmente, pelo papel desempenhado pelos precedentes, com graus distintos, no processo de aplicação e desenvolvimento do direito nos países das duas tradições jurídicas. MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. Reflections and conclusions. In: MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997, p. 531/535. É difícil conceber na atualidade algum sistema jurídico que não tenha incorporado, ao menos parcialmente e com adaptações, a concepção dos precedentes administrativos. ZANDER, Michael. *The law-making process*, 7. ed., Oxford: Hart Publishing, 2015, p. 208.

Nesse contexto, em países do *civil law* há uma crescente relevância das decisões judiciais no cenário das fontes do direito, o que justificou, em alguns desses países, a incorporação, ainda que adaptada ou modificada, da teoria dos precedentes judiciais, tal como ocorreu no Brasil.

Até o Novo Código de Processo Civil, de 2015, o Brasil não adotava, ao menos integralmente, a teoria da *stare decisis* ou dos precedentes vinculantes. Com algumas exceções (ex: súmulas vinculantes, decisões da Suprema Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade), as decisões judiciais contavam com força persuasiva e não garantiam, com efetividade, a estabilidade e a coerência desejadas na prestação jurisdicional.

O advento do neoconstitucionalismo e do pós-positivismo (força normativa dos princípios constitucionais, com destaque para os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima), a expansão do controle concentrado de constitucionalidade, a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, a instituição das súmulas vinculantes (EC 45/04), o reconhecimento da autoridade das decisões proferidas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade por meio de alterações sucessivas do CPC/1973 e a promulgação do novo Código de Processo Civil em 2015 são fatores que demonstram a importância da teoria dos precedentes judiciais, com força vinculante e geral, no Brasil.

A crescente valorização do Poder Judiciário e a necessidade de coerência de suas decisões justificaram, em grande medida, a adoção da teoria (adaptada ou à brasileira) dos precedentes judiciais. Com o objetivo de garantir a uniformização da jurisprudência dos tribunais, o art. 927, I a V, do CPC/2015 apresenta um rol de precedentes judiciais vinculantes, a saber: a) decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; b) enunciados de súmula vinculante; c) acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; d) enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e e) decisão do plenário ou do órgão especial dos tribunais.³¹

³¹ No mesmo sentido, sustentando o caráter vinculante dos precedentes judiciais listados no art. 927 do CPC, vide, dentre outros: DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 2, 10. ed., Salvador: JusPodivm, 2015, p. 461-467; THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC – Fundamentos e sistematização*, 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 417; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*, 8ª. ed., Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1.304; CRAMER, Ronaldo. *Precedentes judiciais: teoria e dinâmica*, Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 188; Enunciado 168 do Fórum

Não se trata da adoção automática da teoria da *stare decisis* típica dos países do *common law*. Em verdade, a teoria dos precedentes adotada pelo ordenamento processual brasileiro apresenta peculiaridades relevantes, tais como: a) enquanto a teoria dos precedentes vinculantes nos países do *common law* foi criação exclusiva dos próprios tribunais a partir da tradição, no Brasil a referida teoria foi instituída, com adaptações, pelo legislador e pela jurisprudência dos tribunais superiores; b) no *common law*, qualquer decisão proferida pelos tribunais superiores pode ser considerada precedente judicial vinculante; no Brasil, a legislação limita essa possibilidade ao elencar as decisões judiciais que serão consideradas vinculantes para os julgamentos futuros; e c) na tradição do *common law*, a caracterização de determinada decisão judicial como precedente vinculante é tarefa realizada pelos juízes responsáveis pelo julgamento do caso posterior e, no Brasil, os precedentes vinculantes são as decisões judiciais que são proferidas com esse caráter, conforme enumeração legislativa.

A incorporação da teoria dos precedentes, com as respectivas adaptações, pelo ordenamento jurídico pátrio acarreta inúmeros desafios aos magistrados, advogados e demais operadores do direito que devem se adaptar à nova realidade para o manejo adequado dos precedentes judiciais e administrativos.

6) REQUISITOS PARA APLICAÇÃO DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

A aplicação da teoria dos precedentes administrativos depende do cumprimento dos seguintes requisitos: a) identidade subjetiva, b) identidade objetiva, c) legalidade do precedente e d) inexistência de justificativa relevante e motivada para alteração do precedente.³²

Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC) sobre o art. 927 do CPC: “As decisões e precedentes previstos nos incisos do caput do art. 927 são vinculantes aos órgãos jurisdicionais a eles submetidos”. Em sentido contrário, defendendo a tese de que o art. 927 do CPC não consagra rol de precedentes vinculantes, vide, por exemplo: CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo Processo Civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 434.

32 De forma semelhante: DÍEZ-PICAZO, Luis Ma. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, nº 98, may.-ago., 1982, p. 18-28. Em âmbito federal, por exemplo, o art. 40, § 1.º, da LC 73/1993, que institui a Lei Orgânica da AGU, dispõe que o parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. Em sentido análogo, no Estado do Rio de Janeiro, o art. 47 da Lei 5427/2009, que regula o processo administrativo estadual, admite a possibilidade de eficácia vinculativa e normativa a determinadas decisões proferidas em processos administrativos.

O segundo requisito para aplicação dos precedentes é a identidade objetiva entre o precedente e o caso atual.³³ Tal como ocorre com os precedentes judiciais, a aplicação dos precedentes administrativos pressupõe semelhanças entre o caso anterior e o atual. A semelhança entre os fatos envolvidos no precedente administrativo e no caso atual justifica a necessidade de aplicação da mesma solução jurídica. Dessa forma, ao julgar o caso atual, o administrador público deverá utilizar a mesma *ratio decidendi* ou (*holding*) do precedente, garantindo a coerência administrativa e, em última análise, a segurança jurídica e a isonomia.

O caráter vinculante dos precedentes administrativos é retirado do motivo e do conteúdo da decisão administrativa, devendo ser adotada a mesma *ratio decidendi* em casos futuros e semelhantes.³⁴ A *ratio decidendi* é a regra de direito ou o princípio jurídico extraído da fundamentação, a partir dos fatos envolvidos na questão, e necessária para decisão. Por outro lado, a *obiter dictum* (no plural, *obiter dicta*), a partir de uma noção negativa ou excludente, pode ser considerada como a parte da decisão que não corresponde à *ratio decidendi*, referindo-se, portanto, aos argumentos e opiniões que não foram essenciais para a decisão do caso e que não vincularão os julgamentos futuros.

O terceiro requisito para a caracterização do precedente é a sua legalidade. Seria desproporcional imaginar que precedentes ilegais ou inconstitucionais fossem perpetuados na Administração Pública, sem a possibilidade de sua correção ou superação pela própria Administração. Trata-se da autotutela administrativa que estabelece o dever da Administração de anular, por ilegalidade, e a faculdade de revogar, por conveniência e oportunidade, seus próprios atos administrativos (art. 53 da Lei 9.784/1999 e Súmula 473 do STF). Registre-se, contudo, que a anulação do precedente administrativo ilegal possui efeitos retroativos (*ex tunc*), ressalvada a possibilidade excepcional de modulação dos efeitos temporais na decisão pro-

33 DÍEZ-PICAZO, Luis Ma. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública* (RAP), Madrid, nº 98, May.-ago., 1982, p. 21.

34 A definição da parte vinculante do precedente judicial é uma das tarefas mais complexas da teoria dos precedentes. Na doutrina norte-americana, foram desenvolvidos dois testes tradicionais para identificação da *ratio decidendi*: a) teste de Wambaugh: a *ratio decidendi* seria uma regra jurídica sem a qual o magistrado teria decidido de forma diferente; e b) teste de Goodhart: a *ratio decidendi* (denominada pelo autor como *principle of a case*) é determinada a partir dos fatos materiais que são considerados fundamentais pelo magistrado para decisão do caso. WAMBAUGH, Eugene. *The Study of Cases: a course of instruction in reading, stating reported cases, composing head-notes and briefs, criticizing and comparing authorities, and compiling digests*, 2 ed., Boston: Little, Brown and Company, 1894, p. 17; GOODHART, Arthur L., Determining the Ratio Decidendi of a Case. In: *Yale Law Journal*, v. XL, n. 2, dec. 1930, p. 161-183.

ferida em sede de controle de legalidade (*rectius*: juridicidade) do ato administrativo, inclusive por aplicação analógica do art. 27 da Lei 9.868/1999.³⁵

Por fim, o quarto requisito é a inexistência de justificativa relevante e motivada para alteração do precedente. Não obstante o seu caráter vinculante, o precedente administrativo não pode acarretar o congelamento ou a imutabilidade absoluta do entendimento administrativo, especialmente pela necessidade de adequação da ação administrativa às transformações legislativas, sociais, econômicas, entre outros fatores. A alteração das circunstâncias fáticas pode ensejar mudanças de entendimento e interpretações evolutivas que justificam a inaplicabilidade ou a alteração, total ou parcial, do precedente, razão pela qual a vinculação ao precedente não pode ser uma barreira intransponível às inovações administrativas.

A motivação, nesse ponto, é essencial para evitar ou inibir arbitrariedades administrativas que coloquem em risco o princípio da igualdade. É por meio da motivação que será demonstrada a existência de diferenças substanciais entre os casos e a inaplicabilidade do precedente administrativo, bem como a necessidade de flexibilização ou a superação, total ou parcial, do precedente em virtude das alterações sociais, econômicas ou políticas.³⁶ A inaplicabilidade do precedente ao caso atual pode ocorrer, de forma motivada, em duas situações: a) *distinguishing*: quando o administrador demonstrar diferenças substanciais entre o caso atual e o precedente que justifiquem a adoção de solução jurídica diversa; e b) *overruling*: quando o administrador demonstrar, por exemplo, uma das seguintes justificativas: b.1) o precedente apresentou interpretação equivocada da legislação, b.2) as alterações econômicas, sociais ou políticas justificam nova orientação para o atendimento do interesse público, b.3) as consequências práticas oriundas do precedente se mostram contrárias ao interesse público; e b.4) a norma utilizada no precedente é ilegal ou inconstitucional.³⁷

35 OLIVEIRA, Príncípios do Direito Administrativo, 2. ed., São Paulo: Método, 2013, p. 151. A tese foi encampada pelo art. 53, § 3.º, da Lei 5.427/2009, ao tratar do processo administrativo no Estado do Rio de Janeiro, estabelece, de forma categórica, a possibilidade de modulação dos efeitos temporais da decisão proferida na autotutela administrativa.

36 ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública* (RAP), n. 24, Madrid, sep./dic. 1957, p. 110.

37 O próprio CPC/2015 inseriu expressamente a possibilidade do *distinguishing* e do *overruling*, ao afirmar, em seu art. 489, §1º, VI, que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou superação do entendimento. Raciocínio semelhante pode ser aplicado aos processos administrativos, na forma do art. 15 do CPC/2015. Ademais, o respeito ao precedente administrativo e a respectiva superação podem ser extraídas da viabilidade de novas interpretações administrativas (art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999) e da necessidade de motivação por parte da autoridade administrativa que deixar de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão (art. 50, VII, da Lei 9.784/1999)

7) CONCLUSÕES

Em síntese, é possível concluir pela compatibilidade da teoria dos precedentes administrativos com o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a partir da necessidade de efetivação do dever de coerência no exercício da atividade administrativa.

Com o advento no CPC/2015 e a consagração da teoria adaptada dos precedentes judiciais, o estudo dos precedentes será intensificado no Brasil, inclusive no campo dos processos administrativos, cuja importância dos precedentes já poderia ser retirada da Lei do Processo Administrativo Federal.

O respeito aos precedentes administrativos e o dever de justificar a sua eventual inaplicabilidade são atitudes indispensáveis para a efetividade de princípios básicos do Estado Democrático de Direito, notadamente os princípios da igualdade, da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança legítima. ❖

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, p. 1-15, mai./jul. 2008.

BANKOSKI, Zenon; MacCORMICK, D. Neil; MARSHALL, G. Precedent in the United Kingdom. In: MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo Processo Civil brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2016.

_____. *O novo Processo Civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro*, São Paulo, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei nº 9.784, de 29/1/1999*, 24ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRAMER, Ronaldo. *Precedentes judiciais: teoria e dinâmica*, Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CROSS, Rupert; HARRIS, J. W. *Precedent in English Law*, 4. ed., Oxford: Clarendon Press, 1991.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 2, 10. ed., Salvador: JusPodivm, 2015.

DÍEZ-PICAZO, Luis M^a. La doctrina del precedente administrativo. In: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 98, may.-ago., 1982.

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

DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. New York: Cambridge University Press, 2008.

GOODHART, Arthur L., Determining the Ratio Decidendi of a Case. In: *Yale Law Journal*, v. XL, n. 2, dec. 1930.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) – para além da Administração Federal. *RDA*, 235, jan./mar., 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 10. ed., São Paulo: RT, 2014.

LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa-fé e decisão administrativa*, Coimbra: Almedina, 2011.

LOSANO, Mario G. Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. Reflections and conclusions. In: MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997.

MAIRAL, Héctor A. La doctrina de los actos propios y la Administración Pública, Buenos Aires: Depalma, 1994.

MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*, Barueri: Manole, 2006.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2^a. ed., São Paulo: RT, 2008.

MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*, Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA, Egon Bochmann. *Processo administrativo*, 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 234.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*, 8^a. ed., Salvador: JusPodivm, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada*, São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*, São Paulo: Método, 2018.

_____. *Curso de Direito Administrativo*, 5^a. ed., Rio de Janeiro: Método, 2017.

_____. *Princípios do Direito Administrativo*, 2^a ed., São Paulo: Método, 2013.

ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 24, Madrid, sep./dic. 1957.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina, 2003.

PIELOW, Johann-Cristian. Integración Del ordenamiento jurídico: autovinculaciones de La Administración. In: MUÑOZ, Guillermo Andrés; SALOMONI, Jorge Luis. *Problemática de La administración contemporánea: una comparación europeo-argentina*, Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro et al. (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doutrina y precedente administrativo*, Buenos Aires: RAP, 2010.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colom-

biano. In: *Revista de Derecho de la Universidad de Motevideo*, v. 10, n. 20, 2011.

SCHAUER, Frederick. Precedent. In: *Stanford Law Review*, v. 39. 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: *As Leis de Processo Administrativo* (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98), São Paulo: Malheiros, 2006.

TARUFFO, Michele. Institutional factors influencing precedents. In: MacCORMICK, D. Neil; SUMMERS, Robert S. (ed). *Interpreting precedents: a comparative study*, Aldershot: Dartmouth Publishing , 1997.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC – Fundamentos e sistematização*, 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

WAMBAUGH, Eugene. *The Study of Cases: a course of instruction in reading, stating reported cases, composing head-notes and briefs, criticizing and comparing authorities, and compiling digests*, 2 ed., Boston: Little, Brown and Company, 1894.

ZANDER, Michael. *The law-making process*, 7. ed., Oxford: Hart Publishing, 2015.