

EFEITO VINCULANTE DOS PRECEDENTES QUALIFICADOS SOBRE A ATIVIDADE ATÍPICA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Palavras-chave: Precedentes judiciais | vinculação administrativa | racionalização | integridade

OBJETIVO

Propor o reconhecimento da extensão dos efeitos obrigatórios dos precedentes vinculantes à atividade atípica administrativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

JUSTIFICATIVA

Tendo em vista a adoção, pelo Código de Processo Civil de 2015, do sistema de precedentes formalmente vinculantes, alçados à condição de fonte formal do direito, impõe-se a construção da cultura de observância obrigatória dos precedentes indicados no artigo 927 do Código de Processo Civil também na esfera administrativa, como forma de garantir plena efetividade aos princípios constitucionais da igualdade, da legalidade e da tutela administrativa efetiva. Além disso, confere-se racionalização e integridade ao sistema jurídico e contribui-se para a gestão de processos e o combate ao fenômeno da explosão de litigiosidade.

CONCLUSÃO

A concepção de vinculação administrativa aos precedentes judiciais de observância obrigatória coaduna-se com a missão institucional do TJMG, qual seja, “garantir, no âmbito de sua competência, a prestação jurisdicional com qualidade, eficiência e presteza, de forma a atender aos anseios da sociedade e constituir-se em instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social”, razão pela qual se recomenda a vinculação e a efetiva aplicação administrativa, pelo TJMG, dos precedentes judiciais qualificados/pronunciamentos vinculantes, em observância aos princípios constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência, com vistas à redução da litigiosidade.

[Acesse a NT completa](#)

Belo Horizonte, 24 de maio de 2023.

NOTA TÉCNICA - EFEITO VINCULANTE DOS PRECEDENTES QUALIFICADOS SOBRE A ATIVIDADE ATÍPICA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

OBJETIVO

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG, no exercício da atribuição descrita no artigo 50, inciso VI, da Resolução n. 969, de 2021, apresenta Nota Técnica que objetiva propor o reconhecimento da extensão dos efeitos obrigatórios dos precedentes vinculantes à atividade atípica administrativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

JUSTIFICATIVA

Tendo em vista a adoção, pelo Código de Processo Civil de 2015, do sistema de precedentes formalmente vinculantes, alçados à condição de fonte formal do direito, impõe-se a construção da cultura de observância obrigatória dos precedentes indicados no artigo 927 do Código de Processo Civil também na esfera administrativa, como forma de garantir plena efetividade aos princípios constitucionais da igualdade, da legalidade e da tutela administrativa efetiva. A observância dos precedentes, além disso, confere racionalização e integridade ao sistema jurídico e contribui para a gestão de processos e o combate ao fenômeno da explosão de litigiosidade.

FUNDAMENTAÇÃO

A adoção do sistema de precedentes pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015 importou em verdadeira mudança de paradigma. Para além da determinação de que os tribunais mantenham sua jurisprudência estável, coerente e íntegra (art. 926), estabeleceu-se um rol de pronunciamentos judiciais que devem ser observados pelos juízes e tribunais:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Mais que isso, abandonou-se “o caráter meramente persuasivo da jurisprudência anterior (precedentes persuasivos) para assumir o papel normativo dos precedentes atuais (precedentes vinculantes)”¹, alçando-os à condição de fonte normativa primária.

Trata-se, pois, de modelo pensado a partir dos deveres constitucionais de coerência e de integridade², de modo a assegurar a racionalidade do sistema jurídico e reduzir a discricionariedade na aplicação do direito.

Extrai-se, com clareza, das disposições do CPC, que os precedentes são de observância obrigatória pelos juízes e tribunais, de modo a garantir aos jurisdicionados a segurança jurídica e o tratamento isonômico.

A presente Nota Técnica propõe mais um passo na consolidação desse novo modelo, ao pretender o reconhecimento de que a vinculação aos precedentes também ocorra em relação à função administrativa e estenda-se ao exercício da atividade atípica administrativa pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O microssistema brasileiro de precedentes está vocacionado não apenas à tutela dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais, como também à preservação dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. A interpretação e a aplicação efetiva do ordenamento jurídico integralmente considerado, tanto na esfera judicial quanto na administrativa, é decorrência lógica dos princípios constitucionais da isonomia e da eficiência. Justifica-se, nesses termos, a incidência vinculante dos precedentes judiciais, enquanto comando normativo (artigo 927 do CPC), também na esfera pública administrativa, garantindo-se maior coerência, estabilidade e integridade ao sistema jurídico³.

A Constituição da República (CR) previu, muito antes da edição do novo CPC, em seu artigo 102, §2º, que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

De igual modo, a Emenda Constitucional nº 45/2004 emprestou efeito vinculante às súmulas do STF, como se vê do artigo 103-A, *caput*, da Constituição da República:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros,

após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Ainda que o CPC não tenha feito expressa referência à observância obrigatória das demais espécies de precedentes vinculantes no âmbito administrativo, “não se pode falar em ofensa à legalidade quando é a própria lei que estabelece a vinculatividade formal aos precedentes”, desde que, é claro, “os precedentes formados respeitem à vinculatividade formal das leis, em uma relação circular”⁴. De fato, “lei e precedentes vinculam, ambos têm caráter normativo”⁵.

Para além da obediência ao princípio da legalidade, a observância dos precedentes vinculantes na esfera administrativa representa grande avanço na tutela igualitária e efetiva dos direitos. Com efeito:

a Administração Pública, ao decidir os processos administrativos submetidos à sua apreciação, está sujeita ao dever jurídico de respeitar os precedentes administrativos e judiciais já consolidados em favor dos direitos do cidadão, como forma de assegurar-lhes uma proteção igualitária. Trata-se de uma exigência: (i) do direito fundamental à igualdade (art. 3º, IV e art. 5º, *caput*, CF); (ii) do direito fundamental à proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais (art. 5º, XLI, CF); (iii) do princípio constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF); (iv) do direito fundamental à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, CF) e à proteção da confiança legítima.⁶

O descompasso entre a atuação administrativa e a norma estabelecida por meio de precedente vinculante e a imposição de que a distorção seja corrigida individualmente, por meio de propositura de ações judiciais, não se coaduna com a integridade do sistema jurídico e com o princípio constitucional da segurança jurídica, configurando discriminação ilegítima entre os cidadãos que detêm um provimento judicial favorável a direito estabelecido e os que não o possuem⁷.

Se os precedentes judiciais são fixados pelos órgãos jurisdicionais constitucionalmente competentes para uniformizar o direito, e vinculando-se a Administração Pública à observância do sistema jurídico vigente, não se afigura razoável, nem legítimo, que o administrador se furte à aplicação e à observância das teses repetitivas, independentemente de provocação.

O princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CR), de igual modo, exige o imediato acatamento dos precedentes vinculantes, sob pena de se contribuir, sobremaneira, para a multiplicação de demandas, tanto de ordem administrativa quanto de ordem judicial.

No que tange ao tema, o professor Weber Luís de Oliveira posiciona-se no sentido de que a utilização dos precedentes teria o condão de proporcionar uma qualificação e melhora dos serviços públicos, conectando e legitimando os atos e atividades administrativos perante a sociedade, pois “estarão presentes o discurso e o consenso decorrentes da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário, que é a função estatal”.⁸

Como ponderou, ademais, Eduardo Salusse em recente artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, embora não haja expressa previsão legal, “há vinculação indireta e obrigatória dos julgamentos administrativos aos precedentes judiciais previstos no CPC”, uma vez que, “se processos administrativos findarem em desalinhamento com precedentes judiciais, definidos no art. 926 do CPC, desaguarão no Judiciário, que os aplicarão de forma obrigatória”.

De fato, não se afigura razoável e eficiente que o administrado seja obrigado a buscar o Poder Judiciário para a solução de um tema já decidido e pacificado sob a sistemática dos precedentes judiciais e que se encontra à mercê de deliberação administrativa, pois é plenamente possível antever o resultado da questão.

Nesse sentido, destaca Marchiori que, com o

procedimento de formação dos precedentes qualificados, as disposições do Código de Processo Civil se voltam para a resolução do problema apresentado ao Judiciário e não somente para a questão pontual do litigante, principalmente em relação a processos que veiculem matéria jurídica repetitiva.

(...)

as disposições do CPC/2015 devem ser compreendidas como uma das iniciativas responsáveis pela modificação social, tão necessária para o ordenamento jurídico brasileiro. (...) Há, nesse sentido, necessidade de que a prática dos precedentes judiciais no Brasil seja trabalhada com outras iniciativas para que o CPC/2015 não seja recepcionado pela comunidade jurídica e pela sociedade como uma norma impositiva e descontextualizada da realidade brasileira.⁹

Se é o Poder Judiciário quem mais sofre os efeitos da litigiosidade excessiva, é de se concluir ser não apenas oportuno, mas também necessário, que se reconheça força vinculante aos precedentes judiciais também em sua esfera de atuação administrativa.

Não se pode conceber um sistema em que um órgão, incumbido de dar a última palavra na interpretação da lei, não deva observar a própria interpretação. Os

precedentes vinculantes têm a força de vincular os pronunciamentos judiciais futuros; disso decorre, por nexos de repercussão causal, que o mesmo Poder Judiciário deve respeito, em sua esfera de atividade atípica administrativa e no exercício do poder-dever, a esses mesmos pronunciamentos vinculantes.

Admitir esse modo de atuação da Administração Pública invariavelmente leva à aceitação de um Estado que atua em desrespeito ao princípio da legalidade, tendo em vista o disposto no artigo 926 do CPC, que determina que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Portanto, em sua atuação atípica, o Poder Judiciário também deve zelar pela estabilidade, integridade e coerência dos julgados.

A integridade e a coerência do sistema de precedentes qualificados se faz, também, por uma mudança de postura de administradores e da sociedade. É necessário

compreender o Direito como um sistema de normas, e não um amontoado de normas. O dever de integridade é, nesse sentido, uma concretização do postulado da unidade do ordenamento jurídico, “a exigir do intérprete o relacionamento entre a parte e o todo mediante o emprego das categorias de ordem e de unidade”.

Quando a Administração Pública não observa os precedentes qualificados em seus atos, ela está negando o dever de coerência, compreendida como “a conformidade da decisão com a unidade do ordenamento jurídico como um todo (...) e o caráter normativo da norma-precedente”¹¹, o que, invariavelmente, provoca um aumento da litigiosidade, pela ausência de estabilidade das decisões e dos atos administrativos exarados.¹²

O desrespeito ao precedente judicial, por parte da Administração Pública, implica direta infringência à ordem jurídica, o que é inaceitável em um ordenamento jurídico que deve se mostrar seguro e efetivo. Se as razões consolidadas por meio do precedente são assimiladas pelo ordenamento jurídico, dele fazendo parte indissociável, é naturalmente lógico que a inobservância injustificada e desmotivada pela Administração Pública representa violação à força normativa e à eficácia, que o sistema jurídico empresta aos precedentes qualificados, de fonte primária do Direito.

A aplicação da sistemática de precedentes pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no exercício de sua função administrativa atípica, deve contribuir para a atuação racional e eficiente da instituição, proporcionando o tratamento isonômico de casos semelhantes levados à apreciação administrativa, a celeridade dos procedimentos e, conseqüentemente, a redução da litigiosidade e dos custos advindos da operação da máquina judiciária, além do fortalecimento do sistema de precedentes.

Por outro lado, não se pode perder de vista que o precedente judicial não se confunde com a tese jurídica. O cerne do precedente consiste na *ratio decidendi*, que se constitui basicamente pelos fatos fundamentais subjacentes à decisão que formou o precedente, pelas normas jurídicas aplicadas para construção da solução do caso concreto e pela solução propriamente dita elaborada para o conflito central e/ou para outras questões controversas relevantes. A consideração dos fatos fundamentais (distintos dos fatos e questões meramente laterais ou acidentais) que foram levados em conta para a formação do precedente é sempre essencial à sua aplicação, pois, quando se verifica, no novo caso apreciado, identidade ou forte semelhança dos fatos em questão com aqueles subjacentes à decisão formadora do precedente, é que se justifica a aplicação da mesma solução jurídica, ou seja, do precedente. O juízo formulado pelo operador do Direito que avalia a aplicabilidade ou não de um precedente a cada novo caso concreto é essencialmente de caráter analógico e demanda comparação profunda entre os fatos fundamentais analisados para formação do precedente e os presentes no novo caso em análise. Em virtude da profundidade e delicadeza do raciocínio necessário ao se realizar tal avaliação, exige-se inclusive do administrador público o lançamento de robusta fundamentação para afastar a aplicação

do precedente, caso detecte distinção fática relevante o suficiente para afastar a possibilidade de analogia entre as bases factuais do caso antigo (em que se formou o precedente) e do atualmente analisado, e, portanto, para impedir a aplicação do precedente ao novo caso sob sua análise.

Assim, embora se registre a possibilidade de a Administração Pública, diante de suficiente dessemelhança fática ou fático-jurídica, deixar de aplicar o precedente judicial ao caso concreto, também se destaca a necessidade de que tal juízo seja justificado racional e profundamente, de modo a se demonstrar clara e suficientemente diferenciação de intensidade tal que inviabilize a analogia entre os casos em comparação.

Nesse contexto, conclui-se que a aplicação da sistemática de precedentes pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no exercício de sua função administrativa atípica, acabará por contribuir para uma atuação racional e eficiente da instituição, proporcionando o tratamento isonômico de casos semelhantes levados à apreciação administrativa, bem como o estabelecimento de uma atuação célere nos respectivos procedimentos e, conseqüentemente, a redução da litigiosidade e dos custos advindos do uso da máquina judiciária, além do fortalecimento do sistema de precedentes.

CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação acima delineada, extrai-se que a concepção de vinculação administrativa aos precedentes judiciais de observância obrigatória coaduna-se com a missão institucional deste Tribunal de Justiça de Minas Gerais, qual seja, “garantir, no âmbito de sua competência, a prestação jurisdicional com qualidade, eficiência e presteza, de forma a atender aos anseios da sociedade e constituir-se em instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social”, razão pela qual se tem justificada e recomendada a sua observância.

RECOMENDAÇÃO

Diante do exposto, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG recomenda, por meio da presente Nota Técnica:

- a vinculação e a efetiva aplicação administrativa, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, dos precedentes judiciais qualificados/pronunciamentos vinculantes, em observância aos princípios constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência, com vistas à redução da litigiosidade.

Sugere-se, ainda:

- o estudo e mapeamento, de forma contínua, dos precedentes qualificados/pronunciamentos vinculantes passíveis de aplicação administrativa por este Tribunal de Justiça, com ampla divulgação às autoridades administrativas, aos servidores e aos administrados e jurisdicionados;

- a orientação formal e constante direcionada aos agentes e setores institucionais responsáveis pela análise e deliberações correlatas aos precedentes/pronunciamentos vinculantes susceptíveis de aplicação administrativa;

- o exame da viabilidade de edição de atos normativos e/ou súmulas administrativas por este Tribunal de Justiça referentes aos precedentes qualificados/pronunciamentos vinculantes passíveis de aplicação administrativa, com vistas ao aporte normativo das razões de decidir;

- o envio desta Nota Técnica aos Magistrados desta Corte, bem como aos órgãos/setores institucionais afetos à aplicabilidade do tema ora tratado.

REFERÊNCIAS

¹ ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 409.

² ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 412.

³ “O julgador, que é livre para optar pelas ‘boas razões’ (razões subjetivas), não está vinculado aos precedentes e não tem o dever de testar a universalidade dos fundamentos determinantes fáticos e jurídicos de suas decisões. Nega-se, assim, o dever de coerência/consistência em sentido estrito, compreendida como não-contradição com as decisões anteriores do mesmo julgador, do mesmo tribunal e do mesmo ordenamento jurídico, e o dever de integridade/coerência em sentido amplo, compreendida como a conformidade da decisão com a unidade do ordenamento jurídico como um todo (art. 926,

caput), e, ao mesmo tempo, o caráter normativo da norma-precedente (art. 927, §1º e 489, §1º, VI).”
DIDIER JR. (coord.), 2015, p. 414.

⁴ ZANETI JR., 2016, p. 422.

⁵ ZANETI JR., 2016, p. 413.

⁶ HACHEM, 2014, p. 220.

⁷ HACHEM, 2014, p. 229.

⁸ OLIVEIRA, 2019.

⁹ MARCHIORI, 2022, p. 111 e p. 114.

¹⁰ ZANETI JR., 2016, p. 422.

¹¹ ZANETI JR., 2016, p. 415.

¹² ZANETI JR., 2016, p. 416.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (coords.). Coleção grandes temas do Novo CPC. Salvador: Juspodivm, 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (coord.). Estado, direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014. p. 217-243.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios. São Paulo: Juspodivm, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes no direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Weber Luiz Guilherme de. Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/168081/340435.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 set. 2022.

PEREIRA, Dayse Simeão Pereira. Aplicação dos precedentes judiciais no âmbito da administração pública. Revista Caderno Virtual, Brasília, v. 3, n. 45, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3943/1720>. Acesso em: 13 set. 2022.

SALUSSE, Eduardo. Observância administrativa de precedente é obrigação sistêmica. Jornal Valor Econômico, Rio de Janeiro, 25 maio 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2022/05/observancia->

administrativa-de-precedente-e-obrigacao-sistemica.ghtml. Acesso em: 25 maio 2022.

SANTOS, RAYANNE VIEIRA. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais à luz do Código de Processo Civil Brasileiro: uma análise sobre os princípios da legalidade e juridicidade administrativa. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Departamento de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11463/1/RVS01122017.pdf>.

Acesso em: 15 out. 2022.

ZANETI JR., Hermes. Precedentes normativos formalmente vinculantes. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.). Grandes temas do novo CPC: precedentes. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 3.

