

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM “ADVOCACIA DE ESTADO E DIREITO  
PÚBLICO”**

**EDUARDO HAUSCHILD**

**PRECEDENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
FEDERAL**

Porto Alegre

2017

**EDUARDO HAUSCHILD**

**PRECEDENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão da especialização em “Advocacia de Estado e Direito Público” na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Romulo Ponticelli Giorgi Jr.

Porto Alegre

2017

## RESUMO

A administração pública, como conjunto de atividades de Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo, que organiza a realização das finalidades públicas e que produz serviços, bens e utilidades para a população, deve pautar suas ações, entre outros, pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da segurança jurídica, da eficiência, da vinculação ao direito, do controle judicial dos atos, da motivação, entre outros.

Neste contexto, os processos administrativos, em geral, e o processo tributário, em particular, se caracterizam pela falta de uniformização legislativa e pelas lacunas legais. No âmbito federal, esta situação se manifesta pelas diversas instâncias administrativas e judiciais, a falta de celeridade processual, a insegurança jurídica, falta de isonomia fiscal, o excesso de litígios. Em vista disso, surge a necessidade de se buscar novas alternativas que aperfeiçoem o processo. Neste contexto, surge o novo Código de Processo Civil e suas inovações, como a sistematização e aplicação de precedentes administrativos e judiciais, a incidência e resolução por demandas repetitivas e julgamento de recursos repetitivos.

Destarte, o presente trabalho tem por foco a análise da possibilidade de contribuição dos precedentes para a administração pública, especificamente, no que se refere ao processo tributário federal (judicial e administrativo), visando, entre outras, a maior segurança jurídica aos jurisdicionados e maior celeridade ao trâmite processual. Por fim, buscou-se em estudo de caso verificar qual a situação das instâncias administrativas tributárias federais de julgamento e representação em relação ao tema (DRJ, CARF e PGFN).

Palavras-chave: Administração Pública. Processo Administrativo. Processo Tributário. Novo Código de Processo Civil. Precedentes judiciais e administrativos.

## **ABSTRACT**

The Public Administration, as a set of state activities that assist political institutions at the top in the exercise of government functions, organizes the achievement of public purposes and produces services, goods and utilities for the population, should guide their actions, among others, by the principles of legality, impersonality, legal certainty, efficiency, binding to law, judicial control of acts, motivation, among others.

In this context, administrative processes, in general, and the tax process, in particular, are characterized by lack of legislative uniformity and legal gaps. At the federal level, this situation is manifested by various administrative and judicial bodies, lack of procedural speed, legal uncertainty, lack of fiscal isonomy, and excessive litigation. In view of this, the need arises to seek new alternatives that will improve the process. In this context, the new Code of Civil Procedure arises and its innovations, such as the systematization and application of administrative and judicial precedents, incidence and resolution by repetitive demands and judgment of repetitive appeals.

Therefore, the present work focuses on the analysis of the possibility of contribution of the precedents to the public administration, specifically, regarding the federal tax process (judicial and administrative), aiming, among other things, the greater juridical security to the jurisdictions and greater Speed to the procedural process. Finally, a case study was carried out to verify the situation of the federal tax administrative courts of judgment and representation in relation to the subject (DRJ, CARF and PGFN).

**Keywords:** Public Administration. Administrative Process. Tax Process. New Code of Civil Procedure. Judicial and administrative precedents.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>8</b>
1.1	CONCEITOS, PRINCÍPIOS E VINCULAÇÃO .....	8
1.2	PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	9
<b>2</b>	<b>PROCESSO TRIBUTÁRIO</b> .....	<b>10</b>
2.1	PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO .....	12
2.2	PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO .....	14
2.3	PROCESSO JUDICIAL E ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO: DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES .....	16
2.4	PROBLEMAS DO PROCESSO TRIBUTÁRIO NO BRASIL .....	16
2.4.1	<b>O problema da duplicidade de instâncias</b> .....	<b>18</b>
2.4.2	<b>O impacto no judiciário e seu custo</b> .....	<b>20</b>
2.4.3	<b>Falhas na legislação tributária</b> .....	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>SISTEMA DE PRECEDENTES E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL</b> .....	<b>24</b>
3.1	O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL .....	24
3.1.1	<b>A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC aos processos administrativos</b> .....	<b>25</b>
3.2	SISTEMA DE PRECEDENTES .....	27
3.2.1	<b>Conceito, classificação e interpretação de precedentes</b> .....	<b>27</b>
3.2.2	<b>Justificativa para um sistema de precedentes</b> .....	<b>30</b>
3.2.3	<b>Problemas culturais para aplicação de um sistema de precedentes no Brasil</b> .....	<b>34</b>
3.2.4	<b>Os precedentes no novo CPC</b> .....	<b>36</b>
3.2.5	<b>Distinção entre precedentes, jurisprudência, súmulas e súmula vinculante</b> .....	<b>39</b>
3.2.6	<b>Aplicação e a superação dos precedentes: <i>distinguishing</i> e <i>overruling</i></b> .....	<b>40</b>
3.2.6.1	A aplicação do precedente: o método do <i>distinguishing</i> .....	41
3.2.6.2	A superação do precedente: o <i>overruling</i> .....	42
3.3	OUTROS INSTRUMENTOS DO NOVO CPC .....	43
3.3.1	<b>Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)</b> .....	<b>43</b>
3.3.2	<b>Julgamento dos Recursos Repetitivos</b> .....	<b>44</b>
<b>4</b>	<b>PRECEDENTES E VINCULAÇÃO AO DIREITO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>46</b>
4.1	A SÚMULA VINCULANTE .....	48
4.2	CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ....	49
4.3	OS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	50

<b>4.3.1</b>	<b>Limitadores à aplicação de precedentes judiciais</b> .....	<b>51</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Possibilidades da aplicação de precedentes judiciais</b> .....	<b>52</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Premissas para aplicação de precedentes pela Administração Pública</b> .....	<b>54</b>
4.3.3.1	Interesse da Administração Pública .....	55
4.3.3.2	Instrumento legal .....	55
4.3.3.3	Natureza do precedente .....	56
4.3.3.4	Publicidade do novo entendimento administrativo .....	57
<b>4.3.4</b>	<b>Benefícios da adoção de precedentes judiciais na Administração Pública</b> .....	<b>57</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Experiências na uniformização do direito na Administração Pública</b> .....	<b>58</b>
<b>4.4</b>	<b>PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>59</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Conceito de precedente administrativo</b> .....	<b>59</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Precedentes e a relação com o processo administrativo</b> .....	<b>61</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Vinculação dos precedentes administrativos</b> .....	<b>62</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Fundamentação dos precedentes administrativos</b> .....	<b>64</b>
<b>4.4.5</b>	<b>Pressupostos para aplicação dos precedentes administrativos</b> .....	<b>65</b>
<b>4.4.6</b>	<b>Operatividade dos precedentes administrativos</b> .....	<b>65</b>
<b>4.4.7</b>	<b>Benefícios da adoção de precedentes administrativos</b> .....	<b>66</b>
<b>4.4.8</b>	<b>Experiências na uniformização do direito na Administração Pública</b> .....	<b>67</b>
<b>5</b>	<b>PRECEDENTES NO PROCESSO TRIBUTÁRIO FEDERAL</b> .....	<b>69</b>
5.1	PRECEDENTES NO PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO .....	70
5.2	PRECEDENTES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO .....	75
<b>5.2.1</b>	<b>Precedentes na segunda instância de julgamento – CARF</b> .....	<b>77</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Precedentes na primeira instância de julgamento – DRJ</b> .....	<b>78</b>
5.2.2.1	Uniformização da jurisprudência administrativa .....	78
5.2.2.2	Uniformização da jurisprudência judicial .....	80
5.2.2.3	Considerações da Subsecretaria de Tributação e Contencioso da RFB .....	82
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>89</b>

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública, como conjunto de atividades de Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo e organiza a realização das finalidades públicas, deve pautar suas ações, entre outros, pelos princípios constitucionais. Contudo, o contencioso tributário no Brasil se caracteriza pela falta de uniformização legislativa e lacunas legais, implicando os problemas da falta de celeridade processual, alto custo, insegurança jurídica, falta de isonomia fiscal e o excesso de litígios.

O objeto deste estudo é contribuir nas discussões sobre as inovações e as alterações do novo código e o seu impacto no processo administrativo em geral, e no processual administrativo tributário, em particular. Dessa forma, analisar-se-á a importância da utilização de novos dispositivos do Direito Processual Civil no Processo Administrativo Fiscal, de suma importância para o interesse público e para os contribuintes, bem como as implicações do novo CPC em relação ao respeito aos precedentes. Para tanto, o trabalho será estruturado em cinco capítulos.

Em um primeiro momento, serão abordados conceitos introdutórios a respeito da Administração Pública e do Processo Administrativo. Nesta parte do trabalho, será determinada também a importância, os princípios, suas fontes de direito e introduzida a problemática da vinculação ao direito.

No segundo capítulo, examinar-se-á o Processo Tributário, tanto o administrativo quanto o judicial, nos principais aspectos conceituais, procedimentais, normativos e administrativos. Ainda neste capítulo serão demonstrados os principais problemas do processo tributário, assim como as implicações destes problemas à jurisdição e aos jurisdicionados e a conseqüente necessidade de se encontrar alternativas.

O terceiro capítulo do trabalho ocupar-se-á de um estudo sobre os precedentes e o novo código de processo civil, tais como sua definição doutrinária e seus elementos caracterizadores e inovadores, avaliando seus aspectos mais relevantes, sua importância e dificuldades para a consolidação de princípios fundamentais.

No quarto capítulo serão analisados os principais dispositivos jurisprudenciais e suas implicações à administração pública e ao processo administrativo. Serão prospectados os limitadores, possibilidades, pressupostos e benefícios para que a administração pública possa sistematizar e aplicar precedentes judiciais e, no exercício de autotutela, precedentes administrativos.

No quinto capítulo, parte final do presente estudo, será apresentada a importância da jurisprudência judicial e administrativa no processo tributário, a situação atual da jurisprudência e de uniformização de entendimentos das instâncias administrativas (DRJ e CARF) e de representação da união em juízo (PGFN), bem como a visão do órgão federal de primeira instância administrativa em relação ao tema. Serão expostas as iniciativas existentes e as perspectivas das partes.

Portanto, como objetivo geral deste estudo, ter-se-á uma análise acerca da atual situação do processo tributário, em especial o administrativo, as inovações do novo CPC e a possibilidade de que possam contribuir a aperfeiçoar o processo e mitigar seus problemas.

# 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1 CONCEITOS, PRINCÍPIOS E VINCULAÇÃO

Na pesquisa realizada revelou ser de difícil definição o conceito de Administração Pública, mormente considerando que o tema é objeto de estudo das mais diversas ciências (direito, administração, economia, etc.). A seguir, apresentamos a definição mais adequada para a presente pesquisa:

No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades de Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...]. Sob o ângulo organizacional, Administração pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.<sup>1</sup>

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal (CF)<sup>2</sup> dispõe à Administração Pública cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Contudo, como destaca Celso Bandeira de Mello, a Administração Pública deve nortear suas ações por uma série de outros princípios, uns, por constarem expressamente na Carta Magna, mesmo que não constantes no art. 37, *caput*, outros, por nele estarem abrigados logicamente, como consequências dos referidos princípios, e finalmente, por serem implicações do próprio Estado de Direito e do sistema constitucional como um todo. Quais sejam:

1. Supremacia do interesse público sobre o interesse privado; 2. Legalidade; 3. Finalidade; 4. Razoabilidade; 5. Proporcionalidade; 6. Motivação; 7. Impessoalidade; 8. Publicidade; 9. Devido processo legal e ampla defesa; 10. Moralidade administrativa; 11. Controle judicial dos atos administrativos; 12. Responsabilidade do estado por atos administrativos; 13. Boa administração; 14. Segurança jurídica.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 64.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 95.

Do ponto de vista dos administrados, cabe destacar o reconhecimento cada vez mais evidente de uma boa gestão pública, alinhada aos princípios constitucionais e aos novos desafios impostos pelos mais diversos grupos populacionais:

O Estado democrático, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.<sup>4</sup>

Ainda, acerca do exercício de poder pela Administração Pública, cumpre asseverar que, de suma importância numa sociedade democrática preocupada com os princípios e com a boa administração pública, está a questão da vinculação ao Direito:

Como é intuitivo, em uma sociedade com um forte assento na liberdade, nada é mais importante do que saber como é concretamente exercido o poder e como é possível controlá-lo. Vale dizer: saber como é o raciocínio jurídico, como é possível prever o conteúdo das decisões estatais nos processos judiciais e como é possível promover uma permanente vinculação ao direito.

Para que o Direito seja capaz de proporcionar uma sociedade livre, justa e igualitária (arts. 1º, III, §§ 3º, e 5º, caput, I e II, CF), é preciso resolver o problema central da vinculação do exercício do poder à ordem jurídica. Esses objetivos, no entanto, só são alcançáveis em uma sociedade pautada pela segurança jurídica. A promoção da segurança jurídica consubstancia-se, portanto, em um problema central e perene de qualquer ordem jurídica.<sup>5</sup>

## 1.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo administrativo, apesar de ser reconhecido como um dos mais importantes instrumentos de garantia dos administrados ante as prerrogativas públicas, tem despertado pouca atenção dos nossos doutrinadores. Até há pouco tempo sequer havia lei geral sobre processo administrativo em nenhum dos entes

---

<sup>4</sup> FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 21.

<sup>5</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

federativos, apenas normas isoladas relacionadas a um ou outro procedimento específico.<sup>6</sup>

Apesar de a CF de 1988 fazer referência expressa ao processo administrativo no art. 5º, LV, e a doutrina estrangeira já destacasse a importância do mesmo, a inserção do tema é relativamente novo no Direito Brasileiro, uma vez que apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.784/99<sup>7</sup>, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que se intensificaram os estudos sobre o assunto.<sup>8</sup>

Uma das consequências imediatas desta invulgar, mas fundamentada, valoração do processo administrativo, está relacionada com a uniformização da atuação administrativa. É evidente que ao se estabelecer processos e procedimentos para a tomada de decisões, para se chegar a um ato final e conclusivo, minimiza-se, mas não se eliminam por completo, as chances de decisões dispares sobre uma mesma situação fática. O processo administrativo é o primeiro passo na busca de coerência das atuações da Administração Pública.<sup>9</sup>

Entre seus objetivos, o processo administrativo atende a dois principais: a) resguarda os administrados; e b) concorre para uma atuação administrativa mais clarividente.<sup>10</sup> Em relação ao primeiro objetivo, destaca Celso Bandeira de Mello que:

Trata-se, na verdade, de estabelecer controles “desde dentro”, ou seja, incidentes na própria intimidade da Administração, ao longo da formação de sua vontade, ao invés de contentar-se com controles operados de fora, pelo Judiciário, e, portanto, geralmente utilizáveis *ex post facto*.

De outro lado, o procedimento administrativo ou processo administrativo revela-se de grande utilidade para complementar a garantia da defesa jurisdicional porquanto, em seu curso, aspectos de conveniência e oportunidade passíveis de serem levantados pelo interessado podem conduzir a administração a comportamentos diversos dos que tomaria, em proveito do bom andamento da coisa pública e de quem os exibiu em seu interesse. Ora, tais aspectos não poderiam ser objeto de apresentação na

---

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 479.

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)> Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>8</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 163.

<sup>9</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 165.

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 490.

via jurisdicional, que irá topar com o ato sem poder levar em conta senão a dimensão da legalidade.<sup>11</sup>

Em relação ao segundo objetivo, registre-se que:

(b) Concorre para uma decisão mais bem informada, mais consequente, mais responsável, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa, pois a administração não se faz de costas para os interessados, mas, pelo contrário, tomam em conta aspectos relevantes por eles salientados e que, de outro modo, não seriam, talvez, sequer vislumbrados.<sup>12</sup>

São os seguintes os princípios do processo administrativo: audiência do interessado; acessibilidade aos elementos do expediente; da ampla instrução probatória; da motivação; da revisibilidade; da representação e assessoramento; da lealdade e boa-fé; da verdade material; da celeridade processual; da oficialidade; da gratuidade; do informalismo.<sup>13</sup>

Por fim, cabe destacar que de acordo com o art. 69 da Lei n.º 9.784/1999, a lei que regula o processo administrativo aplica-se apenas subsidiariamente aos processos administrativos específicos, regidos por leis próprias, que a elas continuarão sujeitos, aplicando-se integralmente a quaisquer outros processos administrativos.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 491.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 491.

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 494.

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 505.

## 2 PROCESSO TRIBUTÁRIO

### 2.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Dentre os sistemas de controle do ato administrativo, nosso ordenamento optou pelo sistema conhecido como jurisdição una em detrimento do contencioso administrativo. Deste modo, apesar da possibilidade do ingresso na via administrativa, é facultado aos contribuintes as garantias processuais que conduzam a uma efetiva análise do seu pleito também na esfera judicial, levando inclusive a muitos especialistas a questionar a necessidade da existência da instância administrativa.

Quanto à definição de processo administrativo tributário, destacamos os seguintes:

O processo administrativo tributário participa da atividade de autotutela da legalidade exercida pela própria administração, isto é, tem por finalidade o controle da legalidade e da legitimidade do lançamento levado a efeito pelas autoridades administrativas.<sup>15</sup>

Assim, a administração pública que tipicamente exerce funções administrativas, no caso do processo administrativo tributário exerce também a função judicante. No mesmo processo, a administração desempenha dois papéis distintos: o papel de 'parte' e o papel de 'juiz'. No primeiro caso, tem-se a administração ativa. No segundo, a administração judicante.<sup>16</sup>

Outro aspecto importante a ser destacado em relação ao processo administrativo tributário, é que de acordo com o art. 151, III do Código Tributário Nacional (CTN), as reclamações e recursos administrativos estão entre as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário. Como se verá adiante, considerando a lentidão no trâmite dos processos, este instrumento não raras vezes é utilizado apenas com fins protelatórios da exigência do crédito.

O Decreto nº 70.235, de 1972<sup>17</sup>, regulamentou o processo administrativo fiscal (PAF). Esta lei regulamenta tanto a fiscalização, quanto a fase de julgamento

---

<sup>15</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 339.

<sup>16</sup> FERREIRA, Ana Paula Duarte. **As normas Fundamentais do Novo Processo Civil e a Aproximação entre o Processo Tributário Judicial e o Administrativo**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 21 – 41. p. 25.

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto nº. 70.235, de 06 de março de 1972**. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d70235cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

administrativo de lançamentos efetuados e contestados. De acordo com este decreto, o contribuinte a partir da ciência do lançamento, pode propor a impugnação administrativa no prazo de 30 (trinta) dias. A partir de então se inicia o processo de julgamento administrativo, fase litigiosa, regido, entre outros, pelo princípio do contraditório e da ampla defesa. Durante a fase de julgamento, o lançamento fica com a sua exigibilidade suspensa. O julgamento administrativo pode ser feito em até duas instâncias.<sup>18</sup>

Quanto aos órgãos da administração tributária, o julgamento em primeira instância, a cargo da Delegacia da Receita Federal de Julgamento (DRJ), é feito por turmas de um órgão especializado da RFB, com administração distinta daquela que jurisdiciona os agentes fiscais responsáveis pelos lançamentos. As turmas das DRJ são especializadas por tributos e integradas normalmente por 5 julgadores, Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB), com mandato de 1 ano. A turma decide em colegiado, em sessões de julgamento não abertas ao público. O litígio objeto do julgamento é determinado pelo lançamento e pela impugnação. As DRJ estão vinculadas às interpretações e atos da RFB.

As decisões favoráveis ao contribuinte são definitivas, salvo as de elevado valor, que são objeto de recurso de ofício, em até 30 dias, para o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), responsável pelo julgamento de segunda instância. O CARF é órgão do Ministério da Fazenda, que não compõe a estrutura da RFB. O CARF julga os recursos interpostos contra a decisão da DRJ, por recurso voluntário apresentado pelo contribuinte ou recurso de ofício feito pela própria DRJ, nos casos em que sua decisão cancelou montante expressivo do lançamento.<sup>19</sup>

O CARF, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, foi criado com previsão na Lei nº 11.941/09, com atribuição de julgar em segunda instância administrativa, os litígios em matéria tributária e aduaneira. Compete também ao CARF a uniformização da jurisprudência do órgão, mediante recurso especial das partes, quando ocorrer divergência de entendimento entre os

---

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Inter relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa.** Porto Alegre. jan/2011. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_ufrgs\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf). Acesso em: 11 fev. 2017. p. 38.

<sup>19</sup> *Ibidem.* p. 39.

colegiados de julgamento. Não está vinculado às interpretações da RFB, mas não pode fazer juízo de constitucionalidade ou de adequação de lei ao CTN. Suas decisões são definitivas na esfera administrativa<sup>20</sup>.

Por fim, os princípios do Processo Administrativo Tributário são os da legalidade objetiva, da vinculação, da verdade material, da oficialidade, da colaboração, do dever de investigação, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da ampla instrução probatória, do duplo grau de cognição, do julgador competente, da ampla competência decisória.<sup>21</sup>

## 2.2 PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

O processo judicial tributário está assentado sobre o mesmo fundamento constitucional do processo administrativo tributário e no exercício da inafastabilidade do controle judicial. É definido nos seguintes termos pelos doutrinadores e especialistas:

O processo judicial tributário, que se desenvolve perante os órgãos judiciários, tem por objeto dirimir as controvérsias entre o fisco e o contribuinte. Participa do controle jurisdicional dos atos da Administração, plenamente compatível com o sistema de separação de poderes que adotamos.<sup>22</sup>

Na órbita judicial, a cobrança do crédito tributário é efetuada através de um processo especial denominado de execução fiscal, e para propô-lo a Fazenda Pública necessita antes inscrever seu crédito em livro próprio e anexar à petição inicial do processo uma certidão extraída desse livro, contendo os requisitos relacionados ao artigo 202, do Código Tributário Nacional.<sup>23</sup>

Há dois aspectos distintos da relação tributária em sua correspondência com o Poder Judiciário: 1) por um lado, a Fazenda Pública necessita do Poder Judiciário na cobrança coativa das dívidas fiscais; 2) por outro, o contribuinte serve-se do Poder Judiciário para assegurar a tutela de seus direitos em relação ao Fisco.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/perguntas-frequentes>

<sup>21</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 166-167.

<sup>22</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 339.

<sup>23</sup> CAMPOS, Dejalma de. **Direito Processual Tributário**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>24</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 482.

As execuções fiscais, por sua vez, são regulamentadas por legislação específica, a Lei nº 6.830/1980<sup>25</sup>, também denominada de Lei de Execução Fiscal (LEF), e que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Importante destacarmos a previsão no art. 1º de que a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida subsidiariamente pelo Código de Processo Civil.

O órgão responsável pela representação da união na execução da dívida ativa e nas causas de natureza fiscal é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão singular integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, administrativamente subordinada ao Ministro de Estado da Fazenda com vinculação técnico-jurídica à Advocacia-Geral da União (AGU), desenvolvendo também suas atividades no âmbito de sua competência normativa.<sup>26</sup>

Compete, ainda, à PGFN a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva, bem como a defesa judicial das contribuições previstas na Lei Complementar nº. 110, de 29 de junho de 2001.<sup>27</sup>

Os princípios do Procedimento Judicial Tributário são: a isonomia, do juiz e do promotor natural, da inafastabilidade do controle jurisdicional, do contraditório e da ampla defesa, da proibição da prova ilícita, da duplicidade dos atos processuais, do duplo grau de jurisdição, da motivação das decisões judiciais, da celeridade e da duração razoável do processo.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2346.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>26</sup> PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017**. Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao>> Acesso em: 09 abr. 2017 p.7.

<sup>27</sup> *Ibidem*. p.7.

<sup>28</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 484.

### 2.3 PROCESSO JUDICIAL E ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO: DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES

Embora de natureza diferentes, muitos doutrinadores defendem uma maior articulação entre o processo administrativo tributário e o judicial, vez que ambos estão assentados sobre os mesmos princípios constitucionais:

No âmbito tributário, pensamos que a necessária aproximação entre o processo judicial e o administrativo compreende: 1) o aperfeiçoamento das regras aplicáveis ao Processo Administrativo Tributário, de modo a garantir que ao mesmo se reconheçam todos os direitos e garantias constitucionais decorrentes do princípio do devido processo legal; 2) a adoção de mecanismos que garantam maior efetividade ao processo judicial, e que lhe assegurem a consecução de seus fins, os quais devem se afinar com certos valores consagrados pela Constituição Federal de 1988, como o interesse público e a dignidade da pessoa humana.<sup>29</sup>

A lei nº 13.105/2015<sup>30</sup>, novo Código de Processo Civil (novo CPC), parece estar contribuindo para uma maior aproximação entre o processo administrativo e judicial.<sup>31</sup>

### 2.4 PROBLEMAS DO PROCESSO TRIBUTÁRIO NO BRASIL

A motivação da presente pesquisa estabeleceu-se a partir do diagnóstico dos inúmeros problemas do processo tributário brasileiro, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, entre os quais, destaque-se, a falta de celeridade processual, o excesso de demandas, o impacto negativo no judiciário, o alto custo, etc.. Resumidamente, os doutrinadores destacam problemas de unidade e de hermenêutica do direito tributário:

---

<sup>29</sup> FERREIRA, Ana Paula Duarte. **As normas Fundamentais do Novo Processo Civil e a Aproximação entre o Processo Tributário Judicial e o Administrativo**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.) **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 21 – 41. p. 27.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 15 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

<sup>31</sup> FERREIRA, Ana Paula Duarte. **As normas Fundamentais do Novo Processo Civil e a Aproximação entre o Processo Tributário Judicial e o Administrativo**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 21 – 41. p. 27.

O processo administrativo tributário, aquele entendido como o contencioso fiscal, instaurado após regular intimação do lançamento tributário, apesar de ocupar lugar de destaque em nosso ordenamento jurídico, padece de uma regulamentação ampla e homogênea em todo o território nacional.<sup>32</sup>

O caráter geral e abstrato da norma dá lugar às mais diversas interpretações, há o conflito de normas, questões atinentes à retroatividade e segurança jurídica, bem como a intrincada e complexa legislação tributária dão azo a subjetivismos e insegurança. As divergências entre contribuintes e Fisco tornam-se praticamente condição *sine qua non* da relação tributária. Inevitavelmente, centenas de milhares de demandas são propostas anualmente, tanto em nível administrativo quanto judicial.<sup>33</sup>

O detalhamento dos problemas do processo tributário brasileiro foi prospectado a partir de dois estudos encomendados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ): a) o primeiro realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que examinou as inter-relações entre o processo administrativo e o judicial na esfera fiscal, a partir do estudo dos contenciosos cuja solução *deveria ser tentada previamente na esfera administrativa, enfocando, sobretudo, o aspecto da duplicidade de instâncias*.<sup>34</sup> 2) O segundo estudo<sup>35</sup> no âmbito da cooperação técnica entre o CNJ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a perspectiva de estimar o custo e o tempo médio para o Judiciário dos processos de execução fiscal na Justiça Federal que correspondiam a 34,6% da carga processual desse ramo do Judiciário.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> SANTANA, Alexandre Ávalo; VIEIRA, Marcelo Barbosa Alves. **O Novo CPC e o Processo Administrativo Tributário Federal**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplan, 2016. P. 79 – 103. p. 103.

<sup>33</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 659.

<sup>34</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Inter relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa**. Porto Alegre. jan/2011. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_ufrgs\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf). Acesso em: 11 fev. 2017..

<sup>35</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília. nov/2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf) Acesso em 09 abr. 2017

<sup>36</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário**. Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 4.

### 2.4.1 O problema da duplicidade de instâncias

O Estudo da UFRGS se deteve na análise e nas consequências da duplicidade de instâncias para a efetivação da justiça e das relações fisco-contribuinte, bem como para a economicidade e eficiência do poder público na segurança jurídica e garantia da justiça. A pesquisa analisou ainda o impacto do contencioso administrativo na demandas ao judiciário, exclusivamente nos processos de execução fiscal. Por fim, a pesquisa também comparou o sistema brasileiro com outros sistemas de controles jurisdicionais.<sup>37</sup>

Na fase quantitativa, foram coletadas percepções em entrevistas junto a operadores das mais diversas instâncias administrativas tributárias e judiciais, sendo compiladas diversas sugestões de aprimoramento da sistemática de execução fiscal.<sup>38</sup> Os resultados foram os seguintes:

- A maioria dos respondentes (73,2%) concordou que as decisões das instâncias administrativas apresentam um viés pró-fisco.
- Os respondentes foram muito críticos em relação ao tempo médio de duração do processo judicial estadual (65,2% dos respondentes discordam que o tempo dos processos seja razoável) e do processo judicial federal (55,9% dos respondentes discordam que o tempo seja razoável).
- Os respondentes concordaram, de forma geral, em elevado percentual (79,3%), de que a duplicidade de instâncias contribui para protelar o não cumprimento das obrigações dos contribuintes. Outra forma de interpretação das respostas seria de que os respondentes percebem que os contribuintes não se opõem a protelar ou descumprir as obrigações em matéria fiscal, mas querem discutir até o limite possível suas demandas e direitos, especialmente na instância judicial. Por outro lado, 69,3% dos respondentes afirmaram que a duplicidade de instância traz qualidade aos julgamentos em matéria fiscal, sendo que metade deles concordou fortemente com esta questão.
- A maioria dos respondentes (83,9%) opinou que as provas constituídas nos processos administrativos deveriam ser aproveitadas, manifestando-se assim de maneira clara para um trabalho mais integrado entre as instâncias administrativa e judicial, fato já salientado nas entrevistas com *experts*.
- Mais de 90,2% acreditam que a introdução de varas especializadas em matéria fiscal, mantida a atual organização do poder judiciário, melhoraria a aplicação das leis tributárias.
- A proposição da medida Arbitragem entre Fisco e Contribuinte como medida para desobstruir o Judiciário e para dar maior agilidade às ações recebeu o apoio de 71,5% dos respondentes da pesquisa.

<sup>37</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário.** Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 5.

<sup>38</sup> *Ibidem*. p. 5.

- Grande parte dos participantes (80,5%) respondeu positivamente em relação à criação de um sistema análogo ao da Justiça Eleitoral em matéria tributária a partir de uma Justiça Fiscal Especializada.
- De outra face, 75,3% concordaram em assegurar à Autoridade Administrativa o status e as garantias inerentes ao Judiciário, não eximindo o contribuinte de recorrer mais adiante a uma Justiça Fiscal Especializada.<sup>39</sup>

O estudo da UFRGS teceu ainda uma série de outras observações, que destacamos a seguir:

- O Poder Judiciário Nacional não está aparelhado para lidar com as demandas tributárias.
- A falta de garantias inerentes à magistratura por parte dos membros da administração tributária encarregados do julgamento de lides tributárias gera desconfiança na isenção da Administração Pública e aumenta a demanda judicial.
- Não há diferença essencial entre as funções administrativa e a judicial, podendo a própria coisa julgada material ser conferida a atos administrativos, denotando uma forma arcaica de divisão de poderes, da qual a administração ainda é dependente. Quando iniciada a execução do título executivo extrajudicial, esta pode ser embargada, permitindo ao contribuinte repetir no judiciário toda a discussão havida na esfera administrativa quanto a questões de fato e de direito. Não há regra que determine o aproveitamento de elementos do julgamento administrativo na via judicial, fato que pode levar à repetição do trabalho, gerando duplicação de esforços.
- A arrecadação pelo atual sistema de execução fiscal é uma demonstração cabal de sua ineficiência e uma das principais causas da aposta crescente dos contribuintes na vantagem de não pagar os tributos no prazo, dado que o Estoque da Dívida Ativa da União representa cerca de metade do valor de toda a Dívida Pública da União.
- Há aumento de demanda na esfera administrativa, visto que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) passou de 30.000 processos em 2008 para 70.000 em 2010. A maior parte dos julgados das DRJs é julgada improcedente e, por via de regra, a decisão é confirmada pelo CARF. Ainda assim, a maior parte desses julgados acaba desaguando no Judiciário.
- A eliminação da duplicidade da discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais e a atribuição de julgamento a um órgão célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias, aumentariam a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança.
- A movimentação processual da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional (PRFN) da 4ª Região juntamente com a do TRF da 4ª Região representa 47,4% do total nacional dos TRFs das demais Regiões, percentual que ocasiona cerca de 79% dos 19.570 recursos especiais distribuídos à 1ª Seção do STJ em 2009. Em consequência, quatro quintos da demanda da 1ª Seção decorrem da análise de recursos envolvendo tributos federais.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário.** Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 4.

<sup>40</sup> *Ibidem*. p. 4.

## 2.4.2 O impacto no judiciário e seu custo

O segundo estudo, realizado pelo IPEA e o CNJ visou à execução do projeto de pesquisa *Custo unitário do processo de execução fiscal da União*.<sup>41</sup> Os resultados foram os seguintes:

- a) perfil da execução fiscal: o estudo demonstrou que a união é autora de 59,2 % dos processos na justiça federal, destes 50,3 % são os da PGFN, enquanto que os processos dos conselhos de fiscalização das profissões liberais representam 36,4 % do volume de baixas. Contudo, enquanto esta ação custava em média somente R\$ 1.540,74, nas ações movidas pela PGFN o custo médio era de R\$ 26.303,81;<sup>42</sup>
- b) fluxo da execução fiscal: ao avaliar o fluxo da execução fiscal, ou seja, as mais diversas etapas percorridas pelo processo de execução fiscal, o estudo do IPEA chegou aos seguintes resultados;

- Aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação. Destes, 25% conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 46,2% das tentativas de citação por AR são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital.

- Em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas 0,2% dos casos.

- A probabilidade de o executivo fiscal obter êxito ou fracassar absolutamente é quase idêntica. O grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal<sup>5</sup>. A extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos. No universo dos executados que aderem a programas de parcelamento, 64,4% destes cumprem integralmente com as obrigações pactuadas em pelo menos um dos casos.

- A arrecadação média dos executivos fiscais de autoria da PGFN extintos por pagamento é de R\$ 36.057,25 em principal e R\$ 191,43 em custas judiciais. Já os executivos fiscais propostos pelos conselhos de

<sup>41</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília. nov/2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf) Acesso em 09 abr. 2017

<sup>42</sup> *Ibidem*. p.17.

fiscalização das profissões liberais resultam na arrecadação média de R\$ 1.228,16 em principal e R\$ 15,93 em custas.<sup>43</sup>

c) tempos da execução fiscal: outra variável importante avaliada pelo IPEA diz respeito ao tempo da execução fiscal. Esta variável é importante porque avalia a celeridade, um dos princípios mais importantes do direito processual:

- O tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal calculado é de 8 anos, 2 meses e 9 dias.

- A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

- A forma de organização administrativa na Justiça assemelha-se ao modelo fordista clássico, caracterizado pela rígida divisão de tarefas excessivamente reguladas, repetitivas e autorreferentes. Esse modelo impede a construção de uma visão completa do processo de trabalho, privilegiando o cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados.<sup>44</sup>

Salientem-se as conclusões do IPEA, que atribui a morosidade da execução fiscal não à complexidade das atividades administrativas, mas à cultura organizacional e ao ultrapassado gerenciamento processual;

d) o custo da execução fiscal: tratou-se de demonstrar o impacto da execução fiscal no Poder Judiciário e, considerando o grande volume das ações fiscais, as implicações em termos de despesas:

- O custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) calculado foi de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, este valor é de R\$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau.

-Também foi calculado o chamado “custo-atividade”, que é uma diferenciação entre o custo médio de um processo que se encontra parado do custo médio das movimentações do processo. Sendo assim, o custo médio provável baseado em atividades do PEFM é de R\$ 1.854,23. Este valor indica o custo dos insumos diretamente empregados no processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau. A grande distância existente entre o custo médio baseado em atividades e o custo médio total, exceto embargos e recursos, explica-se pelo custo agregado do

---

<sup>43</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário.** Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 4.

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 4.

processo parado (aguardando o decurso de prazo processual, ou retido pelo congestionamento do sistema) e da mão de obra indireta (outras atividades desempenhadas pelo Poder Judiciário que não estão diretamente relacionadas ao cumprimento de sua atividade-fim, ou não são mensuráveis de modo individualizável).

- Já o custo fixo médio por processo/ano na Justiça Federal de 1º Grau é de R\$ 70,68. Considerando o tempo médio de tramitação do PEFM, de 8 anos, 2 meses e 9 dias, o custo fixo de um executivo fiscal é de R\$ 541,11. Este valor representa o quanto é despendido pelo Poder Judiciário em custeio (água, luz, telefone, correio, papel, terceirização) e capital (prédios e equipamentos), exceto mão de obra de magistrados, serventuários e estagiários.<sup>45</sup>

O Departamento de Pesquisas Jurídicas (DPJ) do CNJ teceu ainda considerações relacionadas ao excesso de execução fiscais em trâmite no judiciário, responsáveis por quase 1/3 do total de ações na justiça em 2010. Neste ano ingressaram 2,8 milhões de novos casos, que se somaram aos 20,8 milhões de processos pendentes. Além disso, o DPJ destacou que, na Justiça Federal, na fase de execução, o percentual de processos de execução fiscal alcançou 79% dos processos em trâmite no ano de 2009.<sup>46</sup>

### 2.4.3 Falhas na legislação tributária

Entre as principais causas dos problemas do processo tributário, temos a legislação tributária brasileira, que apresenta “falhas muito superiores às encontradas nos países desenvolvidos, tanto por seu caráter laconíssimo, como por sua utilização como propaganda governamental, sendo criada sem a menor preocupação com sua aplicação”<sup>47</sup>. Para exemplificar, estas falhas, Romulo Ponticelli Giorgi Jr. se utiliza do exemplo da prescrição em matéria tributária, “estabelecida no art. 174, cujos quatro incisos têm a pretensão de regulamentar a totalidade das hipóteses de interrupção da prescrição [...]. São apenas 81 palavras”<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário.** Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 4.

<sup>46</sup> *Ibidem*. p. 4.

<sup>47</sup> GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira.** Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU. p. 5.

<sup>48</sup> GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira.** Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU. p. 5.

Importante salientar que nenhuma das principais discussões jurisprudenciais que ocupam nossos tribunais na discussão do trâmite dos cerca de 36 milhões de execução fiscais em tramitação no país (CNJ, 2015, p.43) encontram solução no texto legal.

O CTN, no art. 174, par. ún., IV, sequer menciona o parcelamento como causa interruptiva, evidentemente não se preocupando com o aumento do recomeço do curso do prazo prescricional decorrente de sua rescisão.<sup>49</sup>

Para efeitos de comparação, os EUA, um país do *common law*, regula o tema com 35.908 palavras, enquanto que países do *civil law*, como a Espanha, com 1.638 e a França com 4.288.<sup>50</sup>

A situação exposta confirma a relevância de se focar a temática dos litígios administrativos e judiciais em matéria tributária e a necessidade da administração pública em aperfeiçoar os mecanismos de prevenção e solução de conflitos.<sup>51</sup> Há que se ponderar ainda, que o processo administrativo tem se mostrado menos oneroso, tanto para sociedade quanto para o estado.

Neste contexto, surge a inovação paradigmática do novo Código de Processo Civil (novo CPC), com o aperfeiçoamento do mecanismo de precedentes, que parece ser uma alternativa importante.

Corroborando este entendimento Giorgi Junior complementa que, “como o direito legislado brasileiro é extremamente lacunoso e vago, a incerteza é inevitável, tornando a determinação do direito por meio de precedentes indispensável.”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira**. Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU. p. 6.

<sup>50</sup> GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira**. Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU. p. 6.

<sup>51</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 679.

<sup>52</sup> GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira**. Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU. p. 5.

### 3 SISTEMA DE PRECEDENTES E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

#### 3.1 O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

A Lei nº 13.105<sup>53</sup>, publicada em 17 de março de 2015, que contempla o novo Código de Processo Civil (novo CPC), entrou em vigor um ano após sua publicação. Em relação à garantia dos dispositivos constitucionais, representam grandes avanços do novo CPC a valorização dos precedentes judiciais e os novos instrumentos, como o incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR) e o mecanismo do recurso repetitivo.

Um dos princípios fundamentais considerados na elaboração do novo CPC foi o da *razoável duração do processo*, por entender a comissão de juristas que “a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça”.<sup>54</sup> Neste sentido, destaque-se a Exposição de motivos do novo CPC que menciona que “o novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo”.<sup>55</sup>

Quando do processo de criação do novo CPC, os trabalhos da Comissão de juristas se orientaram por cinco objetivos principais:

1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.<sup>56</sup>

Discorrendo sobre o caráter revolucionário do novo CPC e seu impacto no mundo da cultura jurídica, cabe destacar que o mesmo “propõe internamente uma revolução na forma de pensar e agir. Precisa conquistar corações e mentes para se

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 15 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

<sup>54</sup> BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil.** Senador Federal. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017. p. 14.

<sup>55</sup> *Ibidem.* p. 14.

<sup>56</sup> *Ibidem.* p. 14.

tornar prático e cumprir o compromisso constitucional da tutela de direitos adequada, tempestiva e efetiva”.<sup>57</sup>

### 3.1.1 A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC aos processos administrativos

De forma inovadora, o novo CPC trouxe inserção expressa quanto a sua aplicação supletiva e subsidiária aos processos eleitorais, trabalhistas e também, no que interessa ao presente estudo, aos administrativos.

De acordo com o art. 15, “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”, ou seja, “não aborda de maneira facultativa, mas sim como obrigação, pretendendo regradar definitivamente a atividade integrativa do aplicador do direito”.<sup>58</sup>

O novo Código de Processo Civil parece mesmo prescrever uma aproximação entre o processo judicial e o administrativo [...]. A aplicação supletiva significa que, havendo omissão da lei processual administrativa, deverá o julgador valer-se das normas constantes no novo Código. Isto no caso de não encontrar, no ordenamento próprio, regra que contemple determinada situação. Utilizará as normas de processo civil como fonte de integração da legislação administrativa.<sup>59</sup>

Resumidamente, tem-se que a subsidiariedade consiste em integrar a legislação subsidiária na principal, de modo a preencher suas lacunas. Por outro lado, a supletividade se presta a complementação da norma principal. Noutras palavras, a aplicação subsidiária supre a ausência de norma e a aplicação supletiva complementa/reforça/agrega.<sup>60</sup>

Destaque-se que o Código de Processo Civil (CPC) de 1973 já era utilizado regularmente como fonte subsidiária no âmbito da execução fiscal (que é processo

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 11.

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC ao processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 315 – 330. p. 316.

<sup>59</sup> FERREIRA, Ana Paula Duarte. **As normas Fundamentais do Novo Processo Civil e a Aproximação entre o Processo Tributário Judicial e o Administrativo**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.) **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 21 – 41. p. 40.

<sup>60</sup> SANTANA, Alexandre Ávalo; VIEIRA, Marcelo Barbosa Alves. **O Novo CPC e o Processo Administrativo Tributário Federal**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 79 – 103. p. 86.

judicial por essência), em virtude do art. 1º da LEF. Ademais, nas outras espécies de processo judicial tributário (ação declaratória/anulatória; mandado de segurança; consignação em pagamento) o antigo código também sempre foi utilizado como base. Do mesmo modo, no PAF, a despeito da omissão normativa específica, os juristas também se valiam, quando cabível, do regramento processual geral.<sup>61</sup>

Ainda, impende destacar pela importância para o presente trabalho, as disposições relacionadas às leis específicas, como a LEF, já que o novo CPC estabeleceu aos procedimentos jurídicos especiais, no art. 1046, § 2º, também a aplicação supletiva, além da subsidiária já prevista nas normas específicas.<sup>62</sup>

Ainda, do ponto de vista do direito processual tributário, é fato que,

as normas específicas (sobre processo tributário judicial e administrativo) são muitas vezes insuficientes ou incompletas, sejam pela época em que editadas, seja pela sua especificidade. A atividade integrativa do jurista é algo comum e que deve ser utilizados nestes casos.<sup>63</sup>

Conclui-se, portanto, que o novo CPC,

estabeleceu uma regra integrativa que se aplica ao processo administrativo e judicial de natureza tributária: na ausência de normas específicas, aplicam-se as disposições processuais gerais de forma supletiva (em caso de omissão parcial) e subsidiária (em caso de omissão total). Nesse sentido são os arts. 15 e 1.046, § 2º do NCPC/2015, além do art. 1º da LEF.<sup>64</sup>

Diante do exposto, surge uma das questões mais importantes para o presente trabalho: quais seriam então as repercussões do art. 15 do novo CPC no Processo administrativo e também no processo tributário?

O ponto relevante é de saber, então, qual a extensão desta aplicação subsidiária e supletiva. Isso porque existe uma dificuldade em virtude da natureza jurídica do processo administrativo em face do processo judicial. No administrativo, temos uma sequência de atos jurídicos praticados pelo Estado, sem a participação de um terceiro imparcial. Dessa forma, assegura-se, no Texto Constitucional, a possibilidade de impugnar tais atos através do Poder Judiciário (princípio da inafastabilidade de jurisdição – art.

---

<sup>61</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC ao processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 315 – 330. p. 316.

<sup>62</sup> *Ibidem*. p. 316.

<sup>63</sup> *Ibidem*. p. 319.

<sup>64</sup> *Ibidem*. p. 319.

5º, XXXV da CF/88): sistema de jurisdição uma, adotada adotado pela Constituição brasileira de 1988.<sup>65</sup>

Ferreira Filho entende que a aplicabilidade ou não das regras do novo CPC precisa ser tratada conforme o caso e, fazendo uma análise específica de vários dispositivos do novo CPC, entende que: quanto ao negócio jurídico atípico pode ser aplicado “não havendo regra específica no âmbito do processo administrativo tributário, o art. 190 do NCPC/2015 pode ser aplicado”.<sup>66</sup> Quanto à fundamentação das decisões judiciais (art. 489, § 1º), por exemplo, entende que não havendo previsão no Decreto nº 70.235/72 e na Lei nº 9.784/99 de como deve ser promovida a fundamentação, seria permitida a aplicação, ou seja, a “omissão, logo, permite que o novo código seja aplicado”.<sup>67</sup>

De outra banda, entende que, quanto à contagem de prazos do novo CPC, contado em dias úteis, não é aplicável, pela previsão no art. 5º do Decreto nº 70.235/1972 e do art. 66, § 2º da Lei nº 9.784/99, que definem a contagem em dias contínuos.<sup>68</sup>

Embora não constituam objeto principal do presente estudo, podemos registrar que foram inúmeros os reflexos do novo CPC no âmbito do processo judicial tributário, não só na execução fiscal, mas também no mandado de segurança, ação anulatória/declaratória, embargos à execução, consignação em pagamento, entre muitas outras.<sup>69</sup>

## 3.2 SISTEMA DE PRECEDENTES

### 3.2.1 Conceito, classificação e interpretação de precedentes

Ao falar da inovação do novo CPC em relação ao tema dos precedentes, Fredie Didier Jr. ressaltou que este será o “primeiro regramento da história sobre o que é um precedente, quais são seus efeitos, quem se vincula a ele, como se

---

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC ao processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 315 – 330. p. 326.

<sup>66</sup> *Ibidem*. p. 327.

<sup>67</sup> *Ibidem*. p. 327.

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 328.

<sup>69</sup> *Ibidem*. p. 321.

interpreta, além de regular o direito a demonstrar que um caso não se encaixa no precedente”.<sup>70</sup>

Do ponto de vista conceitual, Fredie Didier Jr. define que: “Precedente é a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo núcleo essencial pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos”.<sup>71</sup>

Daniel Mitidiero, por sua vez, conceitua os precedentes como:

Precedentes são razões necessárias e suficientes para solução de uma questão devidamente precisada do ponto de vista fático-jurídico obtidas por força de generalizações empreendidas a partir do julgamento de casos pela unanimidade ou pela maioria de um colegiado integrante de uma Corte Suprema. Como resultam de interpretações de textos dotados de autoridade jurídica formuladas por cortes encarregadas de dar a última palavra sobre o significado do direito constitucional ou do direito federal, os precedentes são sempre obrigatórios, isto é, têm sempre força vinculante. Não têm a função de ilustração do direito e não tem a função de persuasão judicial a respeito da bondade da solução nele encerrada. Precedentes são razões jurídicas necessárias e suficientes que resultam da justificação das decisões prolatadas pelas Cortes Supremas a pretexto de solucionar casos concretos e que servem para vincular o comportamento de todas as instâncias administrativas e judiciais do Estado Constitucional e orientar juridicamente a conduta dos indivíduos e da sociedade civil.<sup>72</sup>

Mitidiero classifica ainda o conceito de precedente em três dimensões: qualitativo, material e funcional:

É um conceito qualitativo, porque depende da qualidade das razões invocadas para a justificação da questão decidida – apenas as razões jurídicas, necessárias e suficientes podem ser qualificadas como precedentes. Daí por que também se costuma aludir ao precedente como a *ratio decidendi* da questão enfrentada pela Corte. As razões que não são necessárias e nem suficientes para a solução da questão são *obiter dicta* e não integram a parte vinculante do julgado. Pouco importa para a sua configuração ainda se um caso ou vários casos julgados. Nessa linha, o conceito de precedente não é um conceito quantitativo.

É um conceito material, porque depende de um caso devidamente delineado, particularizado e analisado em seus aspectos fático-jurídicos – os precedentes operam sobre fatos que delimitam o contexto fático-jurídico a partir do qual surgiram. Em outras palavras, os precedentes são umbilicalmente dependentes da unidade fático-jurídica do caso. É por essa

<sup>70</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Reconhecimento de precedente judicial é principal mudança do Novo Código de Processo Civil**. 2013. Disponível em: <<http://www.amcham.com.br/comites/regionais/amcham-sao-paulo/noticias/2013/reconhecimento-de-precedente-judicial-e-principal-mudanca-do-novo-codigo-de-processo-civil>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>71</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V. II. 6. ed. Salvador: JusPodium, 2011. p. 385.

<sup>72</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 90.

razão que normalmente se refere que os precedentes não operam sem referência a fatos.

É um conceito funcional, porque depende da função do órgão jurisdicional do qual promanam – os precedentes são oriundos de cortes institucionalmente encarregadas de dar a última palavra a respeito de como determinado desacordo interpretativo deve ser resolvido. Os precedentes decorrem da interpretação do Supremo Tribunal Federal ou do Supremo Tribunal de Justiça empreendida pelo colegiado de forma unânime ou por maioria a respeito de determinada questão controvertida.<sup>73</sup>

Ao discorrer sobre a vinculatividade dos precedentes, Mitidiero dispõe que estes são sempre obrigatórios, uma vez que são decorrentes da interpretação da constituição ou da legislação que a representa:

Por fim, o precedente tem sempre efeito vinculante, porque encarna a interpretação da constituição ou da legislação federal em que se consubstancia a própria norma. Se a constituição é a interpretação da constituição e a lei federal é a interpretação da lei federal, então é evidente que qualquer dissociação entre norma e interpretação – dentro da administração da justiça civil – só pode ser vista como um subterfúgio para escapar da eficácia vinculante da própria Constituição ou da lei Federal. Vale dizer: da eficácia vinculante da própria ordem jurídica.<sup>74</sup>

No mesmo sentido entendem Streck e Abboud que “a doutrina dos precedentes vincula as cortes no julgamento dos casos análogos. Essa doutrina, para ser aplicada, demanda dos juízes a avaliação de quais razões jurídicas foram essenciais para o deslinde de causas anteriores”.<sup>75</sup>

Complementando, Mitidiero assenta que os precedentes são resultado da própria evolução do direito ao afirmar que:

Desde que se percebeu que a norma é o resultado da interpretação e não propriamente o seu objeto, surgiu a necessidade de repensar a maneira pelo qual o direito é produzido e efetivado. É dentro dessa caldo cultural que o problema dos precedentes no direito brasileiro deve ser situado, porque é por essa razão que o precedente constitui direito vigente e tem força vinculante, servindo como referência para a densificação da segurança jurídica e para proteção da liberdade e da igualdade de todos diante da ordem jurídica a partir de parâmetros racionais que permitam o seu controle intersubjetivo.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 90-91

<sup>74</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 92.

<sup>75</sup> STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. Vol. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 30.

<sup>76</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 17.

Quanto à classificação, os precedentes tradicionalmente são classificados em persuasivo e obrigatório. Precedente persuasivo pode não ser observado por órgãos jurisdicionais, “portanto, a decisão do caso concreto posterior pode divergir do precedente ensejador do precedente sem representar erro de julgamento”.<sup>77</sup>

Obrigatórios são precedentes dotados de eficácia vinculativa que estabelecem que o órgão julgador deve ser: “fiel às normas contidas nos precedentes fixados por si e por cortes superiores, devendo aplicá-las sob pena de erros *in procedendo* ou *error in iudicando*”.<sup>78</sup>

Contextualizando os precedentes no Brasil, que segue a *Civil Law*, costuma-se a atribuir apenas efeito persuasivo aos mesmos:

Os adeptos do civil Law, em regra, atribuem apenas força persuasiva aos precedentes, tomando-os como diretrizes para novos julgamentos. Por essa razão, é comum, no Brasil, determinada decisão destoar da jurisprudência de cortes superiores sem comprometimento de validade formal ou material. Nos países do *stare decisis*, julgar conforme a ordem jurídica significativa subordinação às normas jurídicas extraídas de precedentes obrigatórios.<sup>79</sup>

Vinculantes ou persuasivos, os precedentes têm despertado cada vez mais interesse por parte dos doutrinadores nacionais, especialmente a partir do novo CPC.

### 3.2.2 Justificativa para um sistema de precedentes

Ao introduzir sua obra *A Ética dos Precedentes: Justificativa do novo CPC*<sup>80</sup>, invocando a racionalidade de Weber na sua célebre obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Luiz Guilherme Marinoni salienta que “o respeito aos precedentes é uma maneira de preservar valores indispensáveis ao Estado de

---

<sup>77</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 44.

<sup>78</sup> *Ibidem*. p. 44.

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 46.

<sup>80</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

Direito, assim como de viabilizar um modo de viver em que o direito assume a sua devida dignidade”.<sup>81</sup>

Expondo melhor este entendimento, no Capítulo IV da referida obra, apresenta as seguintes justificativas para um sistema de precedentes:

- a) valor e comportamento: um sistema de precedentes é marcado pela racionalidade e pela impessoalidade. Uma cultura patrimonialista, pelo contrário, se beneficia da irracionalidade. Neste sentido, expõe Marinoni a importância dos precedentes na construção de outros valores comportamentais e sociais;

Um sistema judicial caracterizado pelo respeito aos precedentes está longe de ser um sistema dotado de mera característica técnica. Respeitar precedentes é uma maneira de preservar valores indispensáveis ao estado de Direito, assim como de viabilizar um modo de viver em que o direito assume a sua devida dignidade, na medida em que, além de ser aplicado de modo igualitário, pode determinar condutas e gerar um modo de vida marcado pela responsabilidade pessoal.<sup>82</sup>

- b) unidade e desenvolvimento do direito: um precedente dotado de autoridade gera previsibilidade e igualdade, contribuindo para a unidade e coerência do sistema jurídico, mesmo que abarque novas realidades;

A unidade do direito é o resultado de um sistema de precedentes obrigatórios e reflete a coerência da ordem jurídica, viabilizando a previsibilidade e o tratamento uniforme de casos similares. [...] quando um novo caso, diferente daquele que originou o precedente, exige do juiz a solução de pontos que nele não foram resolvidos, abre-se a oportunidade do desenvolvimento horizontal do direito. [...] essa forma de desenvolvimento do direito é muito mais sofisticada e efetiva do que qualquer outra. Quando o direito é desenvolvido mediante o abarcamento de novas realidades há um processo de formação paulatina, gradual e lógica do direito.<sup>83</sup>

- c) clareza e generalidade: pela clareza e generalidade se mitiga a hipótese de as condutas serem julgadas de forma diversa e imprevisível;

A unidade do direito contribui para a clareza, atributo indispensável para a orientação da vida e à previsibilidade. [...] os precedentes favorecem a generalidade, na medida em que, quando há unidade do direito, um só

---

<sup>81</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 17.

<sup>82</sup> *Ibidem*. p. 104.

<sup>83</sup> *Ibidem*. p. 104.

direito regula a vida social e aplica-se a todos, indistintamente. [...] isso desfavorece o emprego do jeitinho, a participação do advogado lobista e a parcialidade do juiz.<sup>84</sup>

- d) promoção da igualdade: um sistema de precedentes minimiza e constrange juízes e tribunais que julgarem de modo contraditório;

Quando se tem claro que a Corte Suprema atribui sentido ao direito, pronunciando a “última palavra” acerca da interpretação possível, e que esse é um ato que produz algo autônomo em relação à lei, agregando substância à ordem jurídica, resta claro que não apenas a unidade do direito, mas também a igualdade perante o direito, naturalmente reclamam uma eficácia obrigatória ou vinculante às decisões da Corte Suprema.<sup>85</sup>

- e) fortalecimento institucional: o sentido de unidade do direito, de que todas as decisões estão conectadas e colaboram para um processo jurídico mais amplo, que perpassam diversas instâncias, fortalecem o Poder Judiciário como um todo:

As idéias de unidade do direito e de precedentes obrigatórios colaboram para o fortalecimento do poder judiciário enquanto instituição. O juiz mostra-se consciente de que a jurisdição, para ser adequadamente prestada, depende da conjugação de várias funções. É o que não acontece quando ele, em nome de uma mítica e ilusória “liberdade” para julgar em desacordo com as Cortes Supremas, dá a lei o sentido que lhe parece adequado.<sup>86</sup>

- f) limitação do poder do estado: textos legais indetermináveis e entendimentos variados sobre casos concretos idênticos permitem ao poder do estado a agir sem limitações:

Para que homens – especialmente os que investem trabalho e dinheiro em atividades regulamentadas pelo Estado – possam se desenvolver, é preciso que eles possam depositar confiança nos atos estatais – administrativos, legislativos e judiciais. [...] a limitação do poder estatal pelas leis, imprescindível à liberdade democrática e à estabilidade econômica, em verdade depende de um sistema de precedentes obrigatórios, ou seja, de um sistema judicial em que as cortes supremas exerçam as suas funções de definir o sentido e a validade das leis.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 106.

<sup>85</sup> *Ibidem*. p. 108.

<sup>86</sup> *Ibidem*. p. 109.

<sup>87</sup> *Ibidem*. p. 109.

- g) previsibilidade: a previsibilidade é a base fundamental de qualquer sistema jurídico, porque permite ao cidadão saber exatamente quais atos pode praticar;

A previsibilidade é essencial ao Estado de Direito. É preciso que o sujeito saiba o significado das condutas que pode praticar para viver com liberdade e se desenvolver. [...] A previsibilidade, além de evitar surpresas, permite ter confiança. Sabe-se, dessa forma, que a opção por uma conduta não só não acarretará algo imprevisto, como também se tem a garantia de que, diante de determinada situação, decorrerá um direito que não poderá ser contestado e, assim, poderá ser plenamente exercido.<sup>88</sup>

- h) racionalidade econômica: regras econômicas uniformes e previsíveis contribuem para a racionalidade econômica, à medida que;

A racionalidade econômica tem íntima relação com a previsibilidade. [...] requer a tutela da confiança. A confiança nos atos do Poder Público é fundamental para o investimento econômico e o dispêndio de energia em projetos importantes para o desenvolvimento do país.<sup>89</sup>

- i) respeito ao direito e responsabilidade pessoal: quando o cidadão não sabe exatamente quais atos pode praticar e como proceder, diminui sua responsabilidade pessoal e aumenta-se o desrespeito às leis;

A incerteza sobre a interpretação de um texto legal ou respeito da solução de uma questão de direito dilui o sentimento de responsabilidade pessoal. Ninguém se sente responsável por uma conduta quando há dúvida acerca de sua ilicitude. Quando o próprio Estado, mediante os órgãos incumbidos de aplicar o direito, mostra-se inseguro e contraditório, ora afirmando uma coisa ora afirmando outra, torna-se impossível desenvolver uma consciência social pautada no sentimento de responsabilidade ou no respeito ao direito.<sup>90</sup>

Corroborando o entendimento de Marinoni, Weber Luiz de Oliveira, por sua vez, sintetiza duas grandes mudanças a partir de um sistema de precedentes:

a) A possibilidade de abrir brechas na lei e na jurisprudência para a solução casuística em razão da importância do cliente, dos valores envolvidos ou de quaisquer outros critérios subjetivos, como apoio político e clamor popular, fica constrangida pela regra da universalização das decisões. Assim, uma vez decidida uma matéria, essa deverá ser aplicável a todos os casos futuros que sejam análogos ou similares. [...] Precedentes, não eliminam subjetivismos, mas, pelo menos, aumentam os constrangimentos.

<sup>88</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 110.

<sup>89</sup> *Ibidem*. p. 111.

<sup>90</sup> *Ibidem*. p. 114.

b) a escolha dos casos que serão ligados até as instâncias superiores para formar os precedentes será levada em consideração pelos advogados públicos, privados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Não se trata mais de ganhar um processo, mas de ganhar a causa, causas com circunstâncias fáticas, mais abrangentes ou melhor delineadas, permitirão a fixação dos melhores precedentes e até mesmo a generalização de distinções e a eventual superação de entendimentos anteriores pelo próprio tribunal que fixou o precedente.<sup>91</sup>

### **3.2.3 Problemas culturais para aplicação de um sistema de precedentes no Brasil**

Por óbvio que apenas a positivação dos precedentes no novo CPC não garantirá sua imediata adesão ou sua efetividade. Neste sentido, cabe colacionar importantes aspectos históricos da formação cultural da sociedade brasileira e sua repercussão no sistema jurídico, objeto de estudo de vários doutrinadores.

Marinoni, por exemplo, discorre sobre a evolução histórica do país, destacando os vícios do patrimonialismo e do patriarcalismo, que, segundo o autor, são herança do catolicismo tridentino:

Considera-se, ainda, o impacto dos valores do catolicismo tridentino sobre a colonização do Brasil e, especialmente, o conceito weberiano de patrimonialismo sob a ótica de Sérgio Buarque de Holanda, demonstrando-se o seu significado na relação do brasileiro com a Administração Pública. O patriarcalismo e o patrimonialismo, traços particulares da formação da nossa cultura, deram origem ao conceito buarqueano de “homem cordial”, o sujeito que, acostumado ao ambiente íntimo e de troca de favores da família, transforma o espaço público em privado e, exatamente por não poder suportar a impessoalidade e a racionalidade, também vê a lei como algo que deve ser contornado mediante o auxílio do “funcionário patrimonial”, isto é, do funcionário que está na Administração Pública ou da justiça apenas para dela se beneficiar.

Note-se, desde logo, que não é difícil estabelecer uma ligação bastante clara entre uma cultura que sustenta, sem qualquer constrangimento, a possibilidade de o homem resistir à lei que o prejudica mediante o uso das suas relações e um sistema que ecoa a falta de unidade na solução de casos iguais, vendo o tratamento diferenciado das pessoas como algo natural. De modo que a ausência de reação a um sistema judicial que nega a igualdade e a previsibilidade pode revelar um interesse de várias posições sociais, inclusive de grupos de juízes e de parcela de advogados.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 12.

<sup>92</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 16.

Realça ainda Marinoni, o personalismo e a exaltação da autonomia e do individualismo de muitos juízes, problemas que podem ser superados pelos respeito aos precedentes e, conseqüentemente, resultar num tratamento mais isonômico dos administrados e a aumentar a responsabilidade pessoal:

O personalismo, outra característica da nossa formação cultural, constitui-se num obstáculo para a coesão social a ponto de poder ser apontado como uma causa da conhecida tibieza das nossas instituições. A falta de visão institucional de alguns juízes tem atrás de si a exaltação da autonomia e do individualismo, ainda que mascaradas de “liberdade para julgar” e de “submissão exclusiva à lei”. Também não é impossível perceber, desde aqui, que um juiz que não tem qualquer comprometimento com objetivos gerais não pode compreender que a jurisdição depende de várias funções, uma das quais, a de atribuir sentido ao direito mediante procedimentos obrigatórios.<sup>93</sup>

Corroborando o entendimento de Marinoni, Oliveira aduz também críticas ao individualismo jurisdicional e o comportamento cultural popularmente conhecido como do “jeitinho”:

O individualismo jurisdicional e a falta de compreensão do funcionamento de um sistema interferem na aplicação e operacionalização dos precedentes pela cultura brasileira de não conformação com os atos de poder. O entendimento intrínseco na sociedade de que sempre há um jeito de dar solução à maneira do interessado, mesmo que seja protelado o resultado desfavorável, também corrobora na dificuldade de aceitação de precedentes obrigatórios.<sup>94</sup>

Contudo, numa visão otimista, Oliveira salienta que a inserção de precedentes no novo CPC demonstra uma crescente evolução do ordenamento jurídico brasileiro, com o amadurecimento e incorporação de vários institutos de uniformização do direito ao longo do tempo:

Essa cultura, conquanto seja um obstáculo para a implementação do sistema de precedentes no país, tem, contemporaneamente, um amadurecimento dos operadores do direito e das instituições que dão o preparo inicial para esse novo sistema. Isto porque as anteriores reformas constitucionais da jurisdição e do processo civil, como a súmula vinculante, o julgamento de recursos repetitivos e o julgamento liminar de improcedência, dentre outros institutos, “prepararam o terreno” para uma reforma maior e mais complexa como a que se pretende instaurar com o Código de Processo Civil de 2015.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 17.

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 67.

<sup>95</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 68.

Enfatiza Oliveira que “não será a norma que dará efetividade final aos precedentes vinculantes em território brasileiro, mas sim a conscientização paulatina de seus benefícios e a aceitação consensual pela comunidade jurídica do resultado do processo”.<sup>96</sup>

Por fim, a consideração de aspectos relevantes sobre a cultura nacional e o impacto no ordenamento é fundamental, “sob pena de deslegitimação do instituto, que não encontraria facticidade para ser aplicado, operacionalizado e, por mais importante, respeitado pela comunidade jurídica em todos os seus setores, não apenas jurisdicional”.<sup>97</sup>

### 3.2.4 Os precedentes no novo CPC

A Lei nº 13.105/2015 dispõe sobre o dever de fundamentação, especialmente em relação aos precedentes. O § 1º do art. 489, incisos IV e V, expõe que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: “V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”. Estes dois incisos versam sobre as técnicas da distinção ou *distinguishing* e superação ou *overruling*, o que será detalhado em ponto específico desta pesquisa.

No Livro III, da Parte Especial, o novo CPC prevê nas disposições gerais (Capítulo I, do Título I), art. 926 que: “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. No Parágrafo 2º prevê que “ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação”.

Já no art. 927, o novo CPC determina a necessidade de respeito aos precedentes:

---

<sup>96</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 70.

<sup>97</sup> *Ibidem*. p. 72.

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.

- 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

- 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

- 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

- 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

- 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

Retome-se a técnica da superação - o *overruling* -, que implica a possibilidade de revisão do precedente, que pode ser realizada “precedido de audiências públicas com a participação de pessoas ou órgãos que possam contribuir para a rediscussão da tese”, o que inclui o *amicus curiae* (art. 138).<sup>98</sup>

O § 5º do art. 927 prevê que os tribunais devem dar “publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores”, buscando dar uma “sistemática nacional aos tribunais com o desiderato de publicizar para a comunidade jurídica os precedentes, justamente para que sejam conhecidos, respeitados, aplicados e mesmo inaplicados, pela distinção, revogados”.<sup>99</sup>

Quando da alteração por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, é

<sup>98</sup> LEITE, Gisele. **Reflexos do Novo CPC sobre o Processo Tributário Administrativo Brasileiro: Princípios, Audiência e IRDR**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 125 – 140. p. 136.

<sup>99</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 63.

possível promover-se a modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.<sup>100</sup>

Muito se discute sobre o conceito de precedente no novo CPC e sua comparação com o a teoria do *common law*. Streck e Abboud, por exemplo, discordam que o novo CPC tenha introduzido um “sistema de precedentes” no Brasil, embora reconheçam que a contribuição do novo CPC é importante:

O CPC-2015 elenca determinados provimentos judiciais, que independentemente da sua qualidade, consistência e integridade, passarão a ser vinculantes para o enfrentamento de nossa litigiosidade repetitiva. Mas não se trata de *sistema-de-precedentes*. O que não significa que o artigo 927 não possa contribuir para resolução de diversas mazelas judiciais contemporâneas. Contudo, para que essa contribuição não seja feita às custas das garantias constitucionais do jurisdicionado, o CPC-2015 deve ser lido conforme à Constituição — não o contrário! — e para tanto, precisamos parar de iniciar sua leitura como se fosse um dado a instituição do sistema de precedentes no Brasil.<sup>101</sup>

Oliveira, por outro lado, destaca a particularidade de um conceito brasileiro de precedentes, que demonstra a evolução de nosso ordenamento jurídico. Destaca ainda que, para além da discussão conceitual, o mais importante é o resultado prático desse instituto para a sociedade:

Desse modo, sem tergiversar-se sobre a nomenclatura correta ou adequada às decisões judiciais vinculantes no Brasil, se jurisprudência com efeito vinculante, ou precedente nos termos do *common law*, ou outros vocábulos que o valham, é certo que a disciplina ganha foros de aceitação geral e denota a existência de um conceito brasileiro de precedentes, no sentido de ser determinadas decisões judiciais, assim delimitadas pelo ordenamento jurídico, obrigatórias de aplicação no exercício da atividade jurisdicional, sem a qual ficam passíveis de serem reformadas ou cassadas pelos tribunais.

Nada obstante, o que se defende em relação à existência de um conceito de precedentes no Brasil não é de uma fonte de direito, mas sim da existência, sem sobra de dúvidas, de um sistema processual que delimita técnicas de julgamento a concretizar não apenas um julgamento mais célere, notadamente de causas repetitivas, mas, principalmente, a concretizar a igualdade, segurança e estabilidade na prestação desse serviço público jurisdicional.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> LEITE, Gisele. **Reflexos do Novo CPC sobre o Processo Tributário Administrativo Brasileiro: Princípios, Audiência e IRDR**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 125 – 140. p. 137.

<sup>101</sup> STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. O que é isto — o sistema (sic) de precedentes no CPC? **Conjur**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/senso-incomum-isto-sistema-sic-precedentes-cpc>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 66.

### 3.2.5 Distinção entre precedentes, jurisprudência, súmulas e súmula vinculante

Antes de se realizar as distinções entre precedentes, jurisprudência, súmulas e súmula vinculante, cumpre registrar o que as une no novo CPC. Destarte, Mitidiero ressalta a importância desses instrumentos como respostas ao problema da vinculação do direito:

Jurisprudência, súmulas e precedentes, portanto, revelam dois caminhos distintos trilhados pelo direito brasileiro à procura de uma solução para o problema da vinculação do direito. Embora oriundas de diferentes tradições, o Novo Código de Processo Civil buscou entrelaçá-los visando à prestação da tutela dos direitos – contingência que impõe a sua adequada leitura e reconstrução dogmática.<sup>103</sup>

Inicialmente, cabe se fazer a distinção mais importante para a compreensão da matéria, especialmente no nosso ordenamento jurídico, qual seja, entre a Jurisprudência e o Precedente:

Jurisprudência distingue-se de precedente, primordialmente, por uma razão de natureza quantitativa. Enquanto este faz referência à decisão relativa de caso específico, aquela se reporta à pluralidade de julgamentos (grupo de precedentes) no mesmo sentido. A diferença, no entanto, não é somente de cunho semântico, mas também de natureza processual, pois, em ordenamentos que se fundam em sistema de precedentes obrigatórios, apenas uma decisão possui força normativa e capacidade para a produção do Direito.<sup>104</sup>

Outra distinção diz respeito à criação: a dos precedentes é mais simples, já que a decisão de um único caso concreto pode constituir precedente, enquanto que a jurisprudência é organizada a partir de reiteradas decisões ao longo de um maior intervalo de tempo.<sup>105</sup>

Quanto às súmulas, “a existência de entendimentos sumulados, notadamente com efeitos vinculantes, está associada à ausência de precedentes com autoridade

---

<sup>103</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 71.

<sup>104</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 39.

<sup>105</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 39.

obrigatória”.<sup>106</sup> Destarte, a sistematização de precedentes eliminaria a necessidade de súmulas:

No Brasil, a necessidade de súmulas decorre de carência de sistematização de uma teoria de precedentes judiciais. Caso se conceda eficácia vinculante ao precedente consubstanciado em única decisão não será conveniente constituir verbetes de súmula a partir de reprisados julgamentos sobre mesma matéria, haja vista que a primeira decisão seria obrigatória aos demais julgadores, desde que atendidos requisitos teóricos previamente estabelecidos.<sup>107</sup>

Já a Ementa “é um componente das sentenças e dos acórdãos, servindo para sintetizar a decisão judicial, notadamente com a pretensão de publicação e de simplificação da catalogação dos julgados”.<sup>108</sup> Precedente, por sua vez, como “genuína fonte de direito, absorve todo o conteúdo da decisão”. Deste modo, “não se pode confundir ementa, item do julgamento, com a norma extraída a partir do texto do precedente, isto é, a *ratio decidendi*, visto que esta somente é definida por julgados posteriores”.<sup>109</sup>

Outra diferença relevante é a entre súmula e súmula vinculante: “enquanto a primeira possui eficácia meramente persuasiva, as súmulas vinculantes, como a própria denominação revela, são de observância obrigatória”.<sup>110</sup> Ademais, “a inobservância de uma súmula vinculante é passível de controle direto pelo Supremo Tribunal Federal mediante reclamação”.<sup>111</sup>

### 3.2.6 Aplicação e a superação dos precedentes: *distinguishing* e *overruling*

A distinção - *distinguishing* - e a superação - *overruling* - são as técnicas de aplicação dos entendimentos construídos pelos tribunais, ligados à sistemática do *stare decisis*. Como define Mitidiero, sua importância reside não apenas na formulação das decisões, mas também como forma de evolução e unidade do direito:

---

<sup>106</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 41.

<sup>107</sup> *Ibidem*. p. 41.

<sup>108</sup> *Ibidem*. p. 42.

<sup>109</sup> *Ibidem*. p. 42.

<sup>110</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 108.

<sup>111</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 108.

A fim de que se possa bem trabalhar com um sistema de precedentes e jurisprudência uniformizadora – sumulados ou não – é preciso operar com dois outros instrumentos: as distinções e as superações. Quando o Novo Código outorga atenção à justificação das razões como centro a partir do qual gravita tanto a fundamentação como os precedentes, ele está sinalizando para a necessidade de levar em consideração os casos concretos não só para decidi-los de forma justa, mas também para colaborar com a unidade do direito. Sem casos – devidamente delineados à luz da unidade fático-jurídica em que se consubstanciam – um sistema de precedentes é impensável. São os casos que irão relevar a necessidade de evolução do direito.<sup>112</sup>

### 3.2.6.1 Aplicação do precedente: o método do *distinguishing*

A aplicação do precedente necessita a comparação do fato que formou a *ratio decidendi* com o litígio em questão, analisando suas especificidades de fato. A *ratio decidendi*, por sua vez, “tal como a norma legal, dispõe de hipóteses fáticas, isto é, a predição de suporte fático determinante da aplicação; com a decisão, estes fatos se tornam jurídicos”.<sup>113</sup> No novo CPC está regulamentado especialmente pelos incisos V e VI, §1º do art. 489.

Por óbvio, não é toda a questão em si que forma a *ratio decidendi*, mas apenas o núcleo central do fato, o elemento essencial do caso concreto. Destarte, a dificuldade de se extrair a *ratio decidendi* constitui-se no desafio central da formação do precedente:

O aglomerado de fatos que compõem o caso é único e impossível de ser repetido. Todavia, fatos irrelevantes não caracterizam demandas como diferentes, pois apenas aqueles considerados essenciais, substanciais, [...] quando subtraídos pelos juízes subsequentes, deixam de ser ‘fatos da causa’ para representar a hipótese fática da norma precedente. Disso resulta uma premissa importante para o objeto deste estudo; a dificuldade em se extrair a *ratio decidendi* do precedente está diretamente relacionada à identificação dos fatos substanciais do caso, ou melhor, da sua fática.<sup>114</sup>

Formada a *ratio decidendi*, coteja-se as “hipóteses fáticas” e, havendo diferenças, a norma do precedente não deverá ser aplicada: eis o *distinguishing*”.

<sup>112</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 124.

<sup>113</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 57.

<sup>114</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 58.

Por outro lado, isto é, “constatada idêntica configuração fática, deve o órgão jurisdicional aplicar a *ratio decidendi* do precedente”.<sup>115</sup>

Com base na formação dinâmica do precedente, os órgãos jurisdicionais posteriores podem fazer exceções e/ou inclusões à *ratio decidendi*, ampliando-a ou restringindo-a, de acordo com as necessidades das demandas subsequentes; o sentido da norma não se exaure com a interpretação original do texto (decisão). As demandas posteriores servem para consolidar a *ratio decidendi*, alongando ou afunilando sua feição inicial.<sup>116</sup>

Este mecanismo evita o engessamento, possibilitando a evolução e a atualização do precedente e, com a sequência de novos elementos argumentativos, seu aperfeiçoamento:

A *ratio decidendi* é lapidada a cada caso, com o surgimento de novos cenários e por meio de precedentes determinantes e/ou especificadores da abrangência do julgado inicial, possibilitando sequência de pronunciamentos que, ao confirmarem o teor da norma do precedente, a sedimentam do ponto de vista qualitativo, assegurando maior segurança jurídica.<sup>117</sup>

### 3.2.6.2 A superação do precedente: o *overruling*

A técnica de superação do precedente, por sua vez, elimina o precedente ou o substitui, o que é permitido apenas ao órgão que extraiu o precedente ou ao órgão superior:

O *overruling* é um método de revogação do precedente, eliminando e substituindo a *ratio decidendi* por outra. Assim, se a mesma decisão possibilita a extração de mais de uma *ratio decidendi*, e a apenas uma delas foi alterada, as demais permanecem híginas no sistema de fontes, pois não foram afetadas pelo *overruling*. Considerando que o *stare decisis* se encontra diretamente relacionado à estrutura hierarquizada do Poder Judiciário, somente o órgão julgador criador do precedente ou outro com hierarquia superior podem pôr em prática esse método.<sup>118</sup>

Também aqui se exige uma alta carga argumentativa tendente à superação do precedente, atualizando as novas situações:

É necessário, quando da superação, que seja o novo precedente mais apropriado, devendo o julgador extrair norma nova adequada ao melhor atendimento de proposições sociais, econômicas, políticas,

<sup>115</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 59.

<sup>116</sup> *Ibidem*. p. 60.

<sup>117</sup> *Ibidem*. p. 61.

<sup>118</sup> *Ibidem*. p. 62.

tecnológicas e/ou morais. Em síntese, a nova *ratio* revela a correta compreensão do dispositivo legal objeto de interpretação.

Na perspectiva da inércia argumentativa, a ‘carga argumentativa’ é graduada conforme se pretenda decisão conforme precedente ou *overruling*. Assim, será mais elevado o ônus argumentativo daquele que defende tese contrária ao precedente ou do magistrado que se afasta da *ratio decidendi* do precedente, ao decidir caso posterior semelhante.<sup>119</sup>

### 3.3 OUTROS INSTRUMENTOS DO NOVO CPC

#### 3.3.1 Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)

O novo CPC prevê, dos artigos 976 a 987, o Incidente de Resoluções de Demandas Repetitivas (IRDR), um instrumento que busca a uniformização de entendimento em questões que se apresentam em demasia, o que não foge da realidade brasileira, em especial do contencioso fiscal.

De acordo com a exposição de motivos do novo CPC, o IRDR “consiste na identificação de processos que contenham a mesma questão de direito, que estejam ainda no primeiro grau de jurisdição, para decisão conjunta [...] admissível quando identificada, em primeiro grau, controvérsia com potencial de gerar multiplicação expressiva de demandas e o correlato risco da coexistência de decisões conflitantes”.<sup>120</sup>

De acordo com o art. 976, o incidente será aplicável quando atendidos, simultaneamente, dois pressupostos, quais sejam: “Inciso I: efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; Inciso II: risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica”.

De acordo com o Art. 977, o pedido de instauração do incidente, instruído com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente, será dirigido ao presidente de tribunal: I – pelo juiz ou relator, por ofício; II – pelas partes, por petição; III – pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição. Segundo o art. 979, a instauração

---

<sup>119</sup> ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito**. Curitiba: Juruá, 2015. p.63.

<sup>120</sup> **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Senador Federal. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017. p. 20.

deverá ser imediatamente comunicada ao CNJ, possibilitando ampla publicidade, a exemplo do que já ocorre nos casos de repercussão geral analisados pelo STF.

Segundo o art. 985, incisos I e II, a tese será aplicável a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região e aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal. A revisão, por sua vez, é permitida somente na forma do art. 986.

Ao discorrer sobre a importância do IRDR e seu alinhamento com os princípios constitucionais, Gisele Leite conclui que:

Percebe-se que o IRDR é mais uma técnica do novo CPC que visa fazer prevalecer a isonomia entre os jurisdicionados, aumentando a previsibilidade das decisões judiciais e desestimulando a litigiosidade compulsiva. Assemelha-se ao regime atualmente vigente dos recursos repetitivos, mas não tramitará em segundo grau.<sup>121</sup>

### 3.3.2 Julgamento dos Recursos Repetitivos

O regime de julgamento de recursos repetitivos foi complementado no novo CPC, conforme regulamentado nos arts. 1.036 a 1.041. De acordo com a exposição de motivos do novo CPC, criaram-se figuras, “*para evitar a dispersão excessiva da jurisprudência*”.<sup>122</sup>

Dentre esses instrumentos, está a complementação e o reforço da eficiência do regime de julgamento de recursos repetitivos, que agora abrange a possibilidade de suspensão do procedimento das demais ações, tanto no juízo de primeiro grau, quanto dos demais recursos extraordinários ou especiais, que estejam tramitando nos tribunais superiores, aguardando julgamento, desatreladamente dos afetados.<sup>123</sup>

Neste sentido, prevê o art. 1.036 do novo CPC que:

Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação

---

<sup>121</sup> LEITE, Gisele. **Reflexos do Novo CPC sobre o Processo Tributário Administrativo Brasileiro: Princípios, Audiência e IRDR**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.) **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 125 – 140. p. 138.

<sup>122</sup> **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Senador Federal. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017. p. 19.

<sup>123</sup> **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Senador Federal. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017. p. 20.

para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

Já o § 4º do art. 1.037 prevê que: *“os recursos afetados deverão ser julgados no prazo de um ano e terão preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus”*.

Em síntese, trata-se de instrumentos inéditos ou aperfeiçoados do novo CPC que visam proporcionar uma justiça mais estável e mais célere e, como já observado, mais rente aos cidadãos, afinal, justiça que não é célere não é justiça.

#### 4 PRECEDENTES E VINCULAÇÃO AO DIREITO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em meio à massificação de litígios, a uniformização e a estabilidade da jurisprudência têm crescido em importância, tanto para a manutenção da unidade do direito, quanto para a isonomia dos administrados.<sup>124</sup> Corroborando este entendimento, Mitidiero coloca a vinculação ao direito como problema central de qualquer ordem jurídica, e a segurança jurídica como “um meio de promoção da liberdade e da igualdade. Com isso a segurança jurídica é um instrumento que serve à dignidade da pessoa humana e à obtenção da justiça”.<sup>125</sup>

No mesmo sentido versa a exposição de motivos do novo CPC ao asseverar que as alterações mais significativas no novo código dizem respeito justamente à uniformidade e à estabilidade da jurisprudência:

Mas talvez as alterações mais expressivas do sistema processual ligadas ao objetivo de harmonizá-lo com o espírito da Constituição Federal, sejam as que dizem respeito a regras que induzem à uniformidade e à estabilidade da jurisprudência. O novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas.

Todas as normas jurídicas devem tender a dar efetividade às garantias constitucionais, tornando “segura” a vida dos jurisdicionados, de modo a que estes sejam poupados de “surpresas”, podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta. Proporcionar legislativamente melhores condições para operacionalizar formas de uniformização do entendimento dos Tribunais brasileiros acerca de teses jurídicas é concretizar, na vida da sociedade brasileira, o princípio constitucional da isonomia.<sup>126</sup>

Ao discorrer sobre a evolução da vinculatividade no Brasil, Oliveira afirma que a preocupação com a vinculação aos precedentes é recente no ordenamento jurídico nacional:

Efetivamente, a vinculatividade do precedente apenas ganhou corpo no Brasil no final do século passado e início deste, com a alteração do art. 557 pela Lei Federal n 9.756, de 17 de dezembro de 1998 e a introdução da súmula vinculante pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e demais

<sup>124</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 561.

<sup>125</sup> MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 23.

<sup>126</sup> **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Senador Federal. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf> > Acesso em: 09 abr. 2017. p. 20.

alterações no Código de Processo Civil de 1973, que disciplinou, por exemplo, a súmula impeditiva de recursos repetitivos e a reclamação constitucional. Esse processo paulatino tem seu último ato, por ora, com a regulamentação dos precedentes no Código de Processo Civil de 2015.<sup>127</sup>

Contudo, há autores que, ao avaliar a evolução histórica da uniformização e a estabilidade da jurisprudência, citam que as tentativas começaram já na época do Império Brasileiro, com os *assentos para inteligência das leis civis, comerciais e criminais* tradição herdada dos assentos dos colonizadores.<sup>128</sup>

Com efeito, Gustavo Marinho de Carvalho argumenta que “o crescimento deste prestígio dos precedentes no Direito brasileiro é um fato incontestável. Haja vista a previsão constitucional e infraconstitucional de vários institutos voltados à uniformização da aplicação do Direito”.<sup>129</sup> Destarte, enumera diversos institutos, muitos deles estatuídos no novo CPC, quais sejam:

Divergência jurisprudencial para a interposição de recursos especial (art. 105, III, c, CF); efeitos vinculantes em ação direta de inconstitucionalidade e em ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, § 2, CF); súmula vinculante (art. 103-A, CF); repercussão geral (art. 102, § 3º, CF, art. 1035 do Código de Processo Civil de 2015); julgamento monocromático do relator com base em precedentes (art. 932, IV e V, Código de Processo Civil de 2015); incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 976, Código de Processo Civil de 2015), recursos repetitivos (art. 1.036, Código de Processo Civil de 2015).<sup>130</sup>

Finalmente, há unanimidade na doutrina de que “o mais conhecido mecanismo que representa a disseminação da importância cada vez mais acentuada dos precedentes em nosso país é, sem dúvida alguma, a súmula vinculante”.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 60.

<sup>128</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 563.

<sup>129</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 98.

<sup>130</sup> *Ibidem*. p. 98.

<sup>131</sup> *Ibidem*. p. 107.

#### 4.1 A SÚMULA VINCULANTE

A súmula vinculante passou a vigorar a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Pela sua importância, transcrevemos seu conteúdo a seguir:

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.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.<sup>132</sup>

Em relação à súmula vinculante, saliente-se seu caráter inovador, pela sua inserção constitucional e vinculante às mesmas questões de fato e de direito:

A mudança de paradigma ocorreu de uma anterior visão micro da jurisdição e dos conflitos judicializados, em que as soluções para as resoluções dos interesses contrapostos no processo prestavam-se individualmente em cada auto processual, mesmo nos casos das demandas coletivas, para uma visão macro da jurisdição, visualizando os conflitos do cume do sistema, estabelecendo uma transcendência do julgamento, para o fim de abarcar não só aquela situação conflituosa dirimida, mas, doravante, espriar-se por outros conflitos de origem jurídica semelhante.<sup>133</sup>

Do ponto de vista paradigmático, destaque-se o caráter de norma constitucional da súmula vinculante, impedindo a colisão, antinomias e contradições com outras leis, dentro do princípio da hierarquia das normas.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> **BRASIL. Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>133</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 116.

<sup>134</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 118.

## 4.2 CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

No Brasil a inconstitucionalidade pode ser reconhecida dentro do princípio da supremacia das normas constitucionais, havendo duas formas de controle da constitucionalidade: o concentrado ou em abstrato, sob responsabilidade do STF, e o difuso ou concreto, que concede a qualquer juiz brasileiro a decisão de declarar a inconstitucionalidade.<sup>135</sup>

As celeumas mais importantes a serem observadas são as referentes ao controle difuso de constitucionalidade:

No controle difuso, os efeitos restringem-se apenas ao processo ao objeto litigioso em que reconhecida a inconstitucionalidade, tendo como consequência a nulidade retroativa da norma em que fundada a controvérsia. Se o controle difuso for exercido pelo Supremo Tribunal Federal, a norma declarada inconstitucional ainda permanece 'presumida' constitucional até que o Senado Federal suspenda a sua execução, conforme art. 52, X da Constituição Federal.<sup>136</sup>

No que concerne ao controle difuso, a inovação mais importante do novo CPC está relacionada às decisões proferidas nos recursos extraordinários repetitivos:

O Código de Processo Civil de 2015 traz também novas luzes às decisões de constitucionalidade em controle difuso pelo STF, pois considera precedentes vinculantes as decisões proferidas nos recursos extraordinários repetitivos, todavia, desde que atendido o procedimento estatuído nos arts. 1.036 a 1.041. Há, deveras, participante de demais interessados (partes de vários processos em que 'contenham abrangente argumentação e discussão', que se pretende seja exauriente – assim se espera -, será adotada a tese vinculante para a jurisdição. A vinculação da administração, mesmo neste controle difuso de julgamento de recursos extraordinários repetitivos, ainda prescindirá de autorização legislativa.<sup>137</sup>

Realça-se que, apesar dessa inserção no novo CPC, não houve vinculação, “mesmo apenas com o âmbito jurisdicional, de única decisão em controle difuso/concreto de constitucionalidade, impondo-se que os recursos sejam repetidos,

---

<sup>135</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 121.

<sup>136</sup> *Ibidem*. p. 122.

<sup>137</sup> *Ibidem*. p. 125.

quer dizer, em número suficiente que potencialize o consenso”.<sup>138</sup> O contrário pode ser afirmar do controle abstrato:

No controle abstrato, diversamente, os efeitos transcendem o caso julgado, porquanto é para isso que o processo constitucional instaurou-se, objetivamente delimitado ao declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma impugnada. Ademais, com a emenda constitucional nº 45/2004, todas as decisões em controle concentrado passaram a ter efeito vinculante e não apenas a ação declaratória, como antes assim era disposto a partir da emenda constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.<sup>139</sup>

### 4.3 OS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante do exposto, resta a questão sobre o caráter vinculante dos precedentes em relação à Administração Pública, tendo em vista a recente evolução do tema no ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido observa Oliveira que, “a racionalização afeta também a administração pública, que deverá seguir os precedentes independentemente de estar ou não formalmente vinculada a estes”.<sup>140</sup>

Como se sabe, somente as decisões em controle concentrado de constitucionalidade e as súmulas vinculantes são as que preliminarmente vinculam a Administração Pública, de modo que os precedentes normativos formalmente vinculantes do CPC não vinculam diretamente o poder executivo, salvo se decorrentes da CF, da lei ou de ato normativo da própria Administração Pública, acatando o precedente.<sup>141</sup>

Oliveira observa que a principal limitação para aplicação de precedentes judiciais está no princípio constitucional da legalidade, contudo, também está na lei a solução para a vinculação, desde que sejam consensualmente definidos os critérios. Destarte, o princípio da legalidade apresenta-se “como limitativo ou possibilitador da aplicação dos precedentes vinculantes na Administração Pública e, se possível, quais são os critérios, mecanismos e instrumentos para tanto”.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 125.

<sup>139</sup> *Ibidem*. p. 125.

<sup>140</sup> *Ibidem*. p. 13.

<sup>141</sup> *Ibidem*. p. 13.

<sup>142</sup> *Ibidem*. p. 149.

Oliveira questiona também se, além do princípio da legalidade, concernente à atividade do Poder Legislativo, a interpretação do direito pelo Poder Judiciário, no exercício de atividade jurisdicional, pode vincular os atos do Poder Executivo e, em caso positivo, como se efetivaria esta vinculação.<sup>143</sup>

De acordo com Oliveira, o novo CPC tratou da possibilidade de ampliação desta força normativa por atos da própria administração em pelo menos dois casos, quais sejam:

a) Quando se refere à remessa necessária, inócurrenente na hipótese de entendimento com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa (art. 496 § 4º, IV, CPC); e b) quando, regulados os casos repetitivos que poderão ou não ser precedentes, prevê a comunicação do julgamento da questão repetitiva relativa à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado ao órgão, ao ente ou às agências reguladoras competentes para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, ta tese adotada (arts. 985, § 2º e 1.040, IV, CPC).<sup>144</sup>

Apesar das limitações citadas, todavia, como requisito de uma boa Administração Pública, deveria ser objetivo a diminuição da litigiosidade, e os consequentes dispêndios de tempo e recursos financeiros da administração e dos administrados, devendo a resolução de conflitos se materializar no âmbito da própria administração.<sup>145</sup>

#### 4.3.1 Limitadores à aplicação de precedentes judiciais

Como se sabe, toda atuação administrativa deve orientar-se pela lei. “O princípio da legalidade e a sua adoção absoluta são, portanto, limitadores à aplicação dos precedentes vinculantes”.<sup>146</sup> Destarte, não há eficácia vinculante de precedentes judiciais, salvo aqueles previstos constitucionalmente:

Por consectário, os precedentes judiciais, se assim não dispuser a legislação constitucional, não podem ser aplicados à administração pública diretamente. Assim se dá – a aplicabilidade direta e, portanto, por entendimento de um órgão estatal não democrático -, por exemplo, com a súmula vinculante e as decisões em controle concentrado de constitucionalidade, à exceção da arguição de descumprimento de preceito

---

<sup>143</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 149.

<sup>144</sup> *Ibidem*. p. 14.

<sup>145</sup> *Ibidem*. p. 153.

<sup>146</sup> *Ibidem*. p. 154.

fundamental, que têm assentos constitucionais a esse respeito no sentido de imputar a conduta administrativa.<sup>147</sup>

O segundo limitador de aplicação dos precedentes judiciais pela Administração Pública está relacionado à separação dos poderes. (CF, art 2º e da cláusula pétrea - CF, art. 60, § 4º, III).<sup>148</sup>

Assim, considerados os princípios constitucionais da legalidade e da separação dos poderes, “infere-se que é vedada a atuação fora desse âmbito competencial para o fim de estatuir e disciplinar condutas em abstrato para as pessoas privadas e públicas”.<sup>149</sup>

#### 4.3.2 Possibilidades da aplicação de precedentes judiciais

Como já se disse, a questão da vinculação ao direito representa preocupação fundamental das sociedades democráticas. No caso brasileiro, acrescentem-se os já conhecidos problemas de coerência e de qualidade da legislação. Neste contexto, se retoma a pergunta: em que casos a Administração Pública se vincula às decisões do judiciário, em especial, aos precedentes judiciais? Oliveira atribui ao próprio processo legislativo a tarefa de encontrar as soluções, uma vez que:

[...] necessário que o não atendimento a toda esta normatividade, constitucional e infraconstitucional, se dê dentro dela própria, com a inclusão de exceções ou regulamentações normativas que possibilitem o seu afastamento ou maleabilidade ao caso em exame, como, por exemplo, atualmente se dá com a súmula vinculante e a decisão em controle concentrado de constitucionalidade, à exceção da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo esses precedentes vinculantes aplicação direta na esfera administrativa.<sup>150</sup>

Como já exposto, se o princípio da legalidade representa empecilho à aplicação de precedentes, há outros princípios constitucionais que a justifica. Eis o dilema a ser resolvido pelo direito na sociedade contemporânea, que exige da Administração Pública muito mais que o atuar dentro da lei:

A consciência exigida é que não deve o Poder Executivo atuar somente mediante os mandamentos do Poder Legislativo, em uma visão de

---

<sup>147</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 159.

<sup>148</sup> *Ibidem*. p. 159.

<sup>149</sup> *Ibidem*. p. 159.

<sup>150</sup> *Ibidem*. p. 165.

estado liberal, contemporaneamente ultrapassado, mas também em consonância com os princípios constitucionais, notadamente de direitos fundamentais, e em decorrência dos mandamentos do Poder Judiciário, feitos por intermédio dos precedentes vinculantes.<sup>151</sup>

Deste modo, não pode a administração pública negar aplicação de decisões judiciais, especialmente quando reiteradas, argumentando o próprio princípio da legalidade. No entendimento de Oliveira, os riscos ao princípio democrático, de seguir precedentes judiciais, seriam menores, por exemplo, que a permissão do controle difuso de constitucionalidade:

O simples e único argumento de que não se pode adotar a interpretação judicial reiterada em detrimento do que dispõe o sentido literal da lei, em razão de ofensa ao princípio democrático, no Brasil, não é de todo correto, já que o sistema jurídico brasileiro autoriza o controle difuso da constitucionalidade, vale dizer, qualquer juiz de primeira instância, sem que haja qualquer discussão prévia maior, até mesmo em sede de antecipação dos efeitos de tutela, pode afastar a constitucionalidade de uma lei editada democraticamente. Essa situação é mais grave do que se encampar a adoção de precedente vinculante, uma vez que essa vinculatividade do precedente apenas se daria após reiteração da interpretação judicial a respeito de uma determinada lei – impõe-se a participação de vários autores e defesas em grande número de processo.<sup>152</sup>

Firma-se, portanto que “o papel da atividade jurisdicional não é mais, de maneira notória, de simples intérprete da lei, de resolução e efeitos de julgamento tão somente para as partes envolvidas no processo”.<sup>153</sup> Mas, num sistema jurídico moderno, respondendo aos anseios da sociedade contemporânea, “as decisões judiciais, contemporaneamente, transcendem o caso julgado, refletindo nos demais julgamentos do próprio órgão prolator, como dos demais órgãos integrantes da jurisdição”.<sup>154</sup>

A resolução do dilema, portanto, viria de uma norma autorizativa para aplicação de precedentes vinculantes à Administração Pública:

Essa lei seria uma “ponte de transição” entre os sistemas judiciais e legislativos, havendo, com a adoção pela administração dos precedentes em razão dessa norma autorizativa, o exercício de uma racionalidade transversal (três sistemas entrelaçados – legislativo, judiciário e

---

<sup>151</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 169.

<sup>152</sup> *Ibidem*. p. 175.

<sup>153</sup> *Ibidem*. p. 180.

<sup>154</sup> *Ibidem*. p. 180.

administrativo), pois, com base empírica do que está sendo julgado nos precedentes vinculantes, pode ou não, adotá-los.<sup>155</sup>

#### 4.3.3 Premissas para aplicação de precedentes pela Administração Pública

Diante do exposto, considerando a possibilidade de aplicação de precedentes judiciais pela administração pública, permanece a questão relativa aos critérios, mecanismos e instrumentos para a vinculação dos precedentes à Administração Pública.

Como uma das soluções, Oliveira entende que “é necessária lei disciplinadora para aplicação dos precedentes vinculantes na administração pública, basicamente por dois fundamentos principais”.<sup>156</sup>, ligados ao respeito do papel do legislativo e à atuação do próprio executivo. Em relação ao papel do legislativo de formular as leis, “não haveria ofensa ao princípio da democracia, da separação de poderes e da legalidade”.<sup>157</sup> Já em relação ao Poder Executivo, haveria permissão para aplicação do precedente, ao que foi estritamente definido em lei, de forma geral e abstrata, com isonomia:

Além de cumprir a legalidade nos termos autorizados pela lei disciplinadora da aplicação dos precedentes vinculantes, não haveria discricionariedade elástica que poderia descambar para atos não condizentes com o interesse público e impessoais, ou direcionados a casos concretos e específicos, mas sim vinculação relativa, pois a administração estaria vinculada, para adotar o precedente, ao que foi estabelecido em lei, de forma geral e abstrata, e dentro do campo objetivamente delimitado da interpretação, seja legal ou judicial, da norma a ser posta em prática em consonância com o princípio da eficiência, aqui também entendida a diminuição da litigiosidade. Reflete-se, aqui o diálogo institucional entre os poderes/funções de Estado.<sup>158</sup>

Deste modo, as premissas para aplicação dos precedentes seriam as seguintes: a) Interesse da Administração Pública; b) Instrumento legal de aplicação de precedentes judiciais na administração pública; c) natureza do precedente; d) publicidade do novo entendimento administrativo.<sup>159</sup> Convém que se detalhe:

---

<sup>155</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 180.

<sup>156</sup> *Ibidem*. p. 183.

<sup>157</sup> *Ibidem*. p. 183.

<sup>158</sup> *Ibidem*. p. 183.

<sup>159</sup> *Ibidem*. p. 188 - 205.

#### 4.3.3.1 Interesse da Administração Pública

Entende Oliveira que a primeira premissa é o interesse da própria Administração Pública “em deferência à legalidade e busca de cumprimento dos princípios constitucionais administrativos que também e, primeiramente, lhe vinculam, impessoalidade, moralidade e eficiência”.<sup>160</sup> Contudo, este interesse não pode ser totalmente arbitrário, mas “deve ser pautado de forma objetivamente aferível diante de determinada matéria jurídica, com eleição de parâmetros de litigiosidade, de custos administrativos e de otimização do serviço público direcionado à coletividade”.<sup>161</sup>

#### 4.3.3.2 Instrumento legal

Outra premissa diz respeito à existência de autorização legislativa para aplicação de precedentes pela Administração Pública, dentro do princípio da legalidade, princípio da democracia, da separação dos poderes e da indisponibilidade do interesse público.<sup>162</sup> Quanto à espécie normativa autorizativa da aplicação de precedentes judiciais, entende Oliveira que deveria ser uma lei complementar:

Dentro dessa possibilidade a lei, dita autorizativa, não poderia ter uma forma de aprovação mais facilitada que a lei objeto do precedente. Por isso que deveria ser uma lei complementar; tendo quórum e disciplina mais qualificados para aprovação, evitar-se-ia a contradição de se autorizar por lei ordinária a administração pública de adotar medidas nos moldes de precedentes que são de competência de disciplinamento por lei complementar, como em matéria tributária, desde que não exigida, é claro, lei específica, conforme se exige, por exemplo, para a concessão de parcelamento do crédito tributário, nos termos do art. 155-A do Código Tributário Nacional, a concessão de subsídio, isenção, anistia ou remissão de tributos, de acordo com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, como também para a fixação e alteração da remuneração de servidores públicos, conforme art. 37, X, da Constituição Federal.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 190.

<sup>161</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 192.

<sup>162</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 192.

<sup>163</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 192.

Segue Oliveira argumentando que a lei complementar autorizativa representaria “um consenso entre os sistemas legislativo, administrativo e judiciário, principalmente pela exegese que hoje é clara no sentido de que a Administração Pública deve se abrir à interpretação judicial cristalizada em precedentes”.<sup>164</sup>

Conclui-se, deste modo que, apesar da reconhecida importância e até necessidade da aplicação dos precedentes judiciais, a existência de lei autorizativa se torna obrigatória:

Apesar de entender possível e muitas vezes necessária a aplicação de precedentes judiciais pela administração pública, notadamente para sedimentar também em âmbito administrativo a interpretação jurídica dada pelos tribunais e a integridade do sistema jurídico nacional, pacificando relações administrativas variadas, evitando desgastes desnecessários de tempo, dinheiro e angústias sociais, o aspecto formal ora em foco, da exigência de uma lei autorizativa de uma ponte de transição entre a administração e a jurisdição, dentro do disciplinamento e regime jurídico-político-constitucional brasileiro, se mostra obrigatório.<sup>165</sup>

#### 4.3.3.3 Natureza do precedente

Outra premissa está relacionada à natureza do precedente. Inicialmente, cumpre observar que, possuem vinculação, por autorização legislativa, apenas os de natureza vinculante previstos no art. 927 do novo CPC, quais sejam: as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinários e especial repetitivos, os enunciados das Súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional e a orientação do plenário ou do órgão especial aos que estiverem vinculados.<sup>166</sup>

Os demais precedentes vinculantes são os que dependeriam de autorização normativa, sendo indiretamente vinculantes à administração:

Do lado da administração, a impessoalidade decorrente do atuar administrativo recebe os precedentes de antemão já conhecidos, vedando que o administrador escolha, sem critérios razoáveis, qual norma oriunda da jurisdição poderia lhe ser vinculante de forma conveniente. Uma legislação

---

<sup>164</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 199.

<sup>165</sup> *Ibidem*. p. 199.

<sup>166</sup> *Ibidem*. p. 200.

demasiada elástica poderia contemporizar com atos administrativos não condizentes com a moralidade administrativa.<sup>167</sup>

#### 4.3.3.4 Publicidade do novo entendimento administrativo

A publicidade está intimamente ligada aos princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, à medida que os administrados precisam saber das regras como garantia da previsibilidade e estabilidade.<sup>168</sup>

#### 4.3.4 Benefícios da adoção de precedentes judiciais na Administração Pública

O primeiro impacto positivo decorrente da adoção de precedentes judiciais estaria relacionado à diminuição da litigiosidade, e deste modo a otimização do tempo e redução dos custos da Administração Pública e principalmente do judiciário.<sup>169</sup>

Entretanto, ressalte-se que o benefício da redução da litigiosidade não seria apenas quantitativo e econômico, mas também de caráter qualitativo, como a pacificação social, a promoção da igualdade e da confiança entre os atores sociais<sup>170</sup>:

Merece referência o aspecto qualitativo (ético) do bem-estar das pessoas e da sociedade, no sentido de obter a paz de seu conflito sem que seja necessário socorrer-se à jurisdição, já que haverá o reconhecimento na seara administrativa de seu direito, uma vez que igual ao direito estampado em precedente vinculante. [...] O litigar em juízo denota a busca de uma solução não engendrada extrajudicialmente, denota que problemas e insatisfações permanecem com as pessoas, avolumando-se com o passar do tempo, afinal, a atuação jurisdicional, é atrelada à lesão ou ameaça a direito.<sup>171</sup>

Por fim, também de caráter qualitativo, como redução quantitativa da litigiosidade, se contribuiria ao princípio da duração razoável do processo, e com ganhos de natureza processual, com a redução da litigiosidade, “a qualidade da prestação jurisdicional poderá se elevar, porquanto sendo menor a quantidade de

---

<sup>167</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 202.

<sup>168</sup> *Ibidem*. p. 203.

<sup>169</sup> *Ibidem*. p. 207.

<sup>170</sup> *Ibidem*. p. 210.

<sup>171</sup> *Ibidem*. p. 210.

autos de processos a se analisar, maior será a atenção aos que estão em tramitação”.<sup>172</sup>

#### 4.3.5 Experiências na uniformização do direito na Administração Pública

Pepe e Silva entendem que “no que concerne à representação em juízo, portanto, merece ser avaliada a edição de atos dispensando os advogados públicos da interposição de recursos ou ajuizamento de ações judiciais vinculando entendimentos conflitantes com a tese jurídica”.<sup>173</sup>

Citem-se os exemplos de súmulas no âmbito da Administração Pública: as súmulas da Advocacia Geral da União, editadas com base no art. 2º do Decreto nº 2.346/1997<sup>174</sup> e no art. 43 da Lei Complementar nº 73/1993.<sup>175</sup>

Além disso, o art. 4º da Lei 9.469/1997, dispõe que, mesmo na falta de súmula, o Advogado-Geral da União poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo decidida pelo STF ou Tribunais Superiores. “Tal postura é salutar, notadamente diante da previsão de honorários recursais pelo art. 85, par. 11, do CPC/15”.<sup>176</sup>

A edição e aplicação de súmulas da AGU, atualmente está disciplinada pelo Ato Regimental nº 1, de 02 de julho de 2008. Quanto ao objeto,

note-se que as súmulas da AGU tem objeto mais amplo que as súmulas do STF, porque estas tratam apenas de matéria constitucional, consolidando a interpretação prevalecente do STF sobre questões jurídicas constitucionais. Já as súmulas da AGU podem consolidar entendimento reiterado dos Tribunais Superiores, quais sejam, Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, alcançando

<sup>172</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 210.

<sup>173</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

<sup>174</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997**. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2346.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>175</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 118.

<sup>176</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

matérias disciplinadas na constituição ou em leis federais referentes à matéria atinente à Fazenda Pública.<sup>177</sup>

Outro exemplo identificado na literatura diz respeito à Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011, do Estado de Santa Catarina, que atribuiu competência ao Procurador-Geral do Estado a editar enunciados de súmula administrativa ou determinar providências específicas de observância obrigatória pelas Secretarias de Estado, seus órgãos e entidades vinculados, visando assegurar a adequação entre as práticas administrativas e a jurisprudência dos tribunais.<sup>178</sup>

#### 4.4 PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

##### 4.4.1 Conceito de precedente administrativo

Em que pese a relevância do tema na atuação da Administração Pública, destaque-se a escassez de estudos sobre o tema dos precedentes administrativos. Carvalho, que produziu a única obra identificada, destaca em seus estudos que “em verdade, não encontramos em nossa literatura jurídica obras monográficas que tratem deste assunto, ao nosso ver, de inquestionável relevância para a defesa dos administrados”.<sup>179</sup> Trata-se, portanto, de obra inédita que inaugura uma discussão de extrema importância à Administração Pública.

Por esta falta de estudos anteriores, revestiu-se de extrema dificuldade a definição do conceito de precedente administrativo, que foi firmado por Carvalho nos seguintes termos:

Precedente administrativo é a norma jurídica extraída por indução de um ato administrativo individual e concreto, do tipo decisório, ampliativo ou restritivo da esfera jurídica dos administrados, e que vincula o comportamento da Administração Pública para todos os casos posteriores e substancialmente similares. Em outras palavras: casos substancialmente similares deverão ter a mesma solução jurídica por parte da Administração Pública.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> FANTIN, Adriana Aghinoni; ABE, Nilma de Castro. **Súmulas da AGU: Comentadas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 2015. p. 36

<sup>178</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 135.

<sup>179</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 120.

<sup>180</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 121..

Ao invocar razões e justificativas para ação de precedentes administrativos, Carvalho recorre aos princípios constitucionais e à judicialização excessiva e seu impacto no Poder Judiciário:

O simples fato de se invocar os princípios da igualdade e da segurança jurídica, além de outros princípios que veremos mais adiante, já seria motivo suficiente para a adoção dos precedentes administrativos com eficácia vinculante em nossa ordem jurídica. Todavia, poderíamos acrescentar mais um motivo, extrajurídico, mas de grande relevância prática, qual seja: a judicialização extremada do Direito Administrativo e, por conseguinte, a politização indesejada do Poder Judiciário.<sup>181</sup>

Felizmente, após a edição da obra do referido autor, identificou-se artigo da Revista eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no qual se destaca também a importância dos precedentes administrativos na atuação do poder executivo:

A formação do precedente serve não só às partes litigantes, mas também a todos os outros possíveis interessados que estejam em igual situação, configurando uma expectativa em níveis horizontais (valer aos casos iguais) e que se projeta também ao futuro, tanto para aqueles que virão a se enquadrar naquela determinada situação, quanto estabelecendo padrões de conduta para aqueles que visam evitar o conflito.<sup>182</sup>

Quanto à formação dos precedentes, se aplica a mesma regra dos precedentes judiciais, qual seja, “são extraídos por indução de atos administrativos individuais e concretos”, partindo de “uma premissa particular (caso concreto) para se obter uma conclusão geral”. Deste modo, “no caso dos precedentes administrativos, a premissa particular é o ato administrativo individual e concreto e a conclusão geral é o próprio precedente administrativo”.<sup>183</sup>

Distinguindo os precedentes administrativos de outros atos do Direito Administrativo, o autor versa que “os precedentes administrativos possuem características próprias, que os apartam de outros institutos de Direito, vez por outra

---

<sup>181</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 119.

<sup>182</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 661.

<sup>183</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 123.

invocados pelos estudiosos da matéria: costume, prática administrativa, atos próprios e analogia”.<sup>184</sup>

#### 4.4.2 Precedentes e a relação com o processo administrativo

Conforme já destacado, a Carta Magna garante, no artigo 5º, inciso LV da CF, a existência de um processo administrativo efetivo, com a participação das partes interessadas, o respeito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos inerentes.

O processo administrativo constitui-se, portanto, de processo com fundamento na CF e “nas legislações esparsas, de indubitável arcabouço normativo capaz de levar à formação do precedente pelo órgão julgador”. Contudo, “via de regra, esta decisão pode ser questionada e revista no âmbito judicial, o que retira boa parte da obrigatoriedade e vinculatividade da decisão no âmbito administrativo”.<sup>185</sup>

Talvez a resposta esteja na falta de eficácia do processo administrativo no cumprimento de seus objetivos e princípios fundamentais, como por exemplo, no resguardo do direito dos administrados e o da celeridade processual. Neste contexto, se insere a importância dos precedentes:

Os precedentes administrativos buscam a uniformização das decisões administrativas após o percurso legitimatório chamado processo administrativo. Seu alvo, portanto, não é o processo em si, mas o seu produto, do qual se extrai, por indução, uma norma jurídica dotada de eficácia vinculante – por óbvio – a ser observada em todos os casos posteriores e substancialmente similares.<sup>186</sup>

Quanto ao objeto, os precedentes administrativos podem ser extraídos de qualquer ato administrativo individual e concreto: a) processos administrativos ampliativos de direitos, e de suas subdivisões (concorrenciais; não concorrenciais); e

---

<sup>184</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 125.

<sup>185</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 669.

<sup>186</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 166.

b) processos administrativos restritivos de direito (meramente ablativos, sancionadores, etc.).<sup>187</sup>

#### 4.4.3 Vinculação dos precedentes administrativos

Os precedentes podem ser classificados na categoria da autoautovinculação da Administração Pública, o que significa que “a administração pública está vinculada a pautas decisórias que provêm de seu próprio âmbito de atuação”.<sup>188</sup>

A autovinculação administrativa pode ser subdividida da seguinte maneira: (i) administrativa unilateral, individual e concreta; (ii) administrativa unilateral, geral e abstrata (iii) administrativa bilateral, individual e concreta. Na primeira, inserem-se os atos administrativos em sentido estrito, “dos quais se extraem os atos próprios e os precedentes administrativos – ambos decorrentes de atuações administrativas concretas”. A autovinculação administrativa unilateral, geral e abstrata, por sua vez, “decorre, por exemplo, dos regulamentos e das súmulas”.<sup>189</sup>

Como se vê, os regulamentos autovinculam a administração pública, que só poderá deixar de observá-los após a sua revogação ou invalidação, quer pela Administração (autotutela) ou pelo Poder Judiciário (invalidação). Dos regulamentos, registremos, podem surgir precedentes administrativos, assim como podem ser superados precedentes administrativos, quando de sua revogação ou invalidação – total ou parcial.<sup>190</sup>

Outra questão, não menos importante, está relacionada à eficácia vinculante dos precedentes administrativos, importante porque, assim como os precedentes judiciais, “os precedentes administrativos sempre puderam ser invocados pelo administrado para sustentar sua pretensão perante a Administração Pública, que por sua vez também poderia invocar soluções anteriores para sustentar suas decisões”.<sup>191</sup>

Destaca o autor, que sem eficácia vinculante, a invocação do precedente administrativo serviria apenas como instrumento de persuasão, pois a Administração Pública poderia facilmente desconsiderá-lo, por “inexistir qualquer ônus

---

<sup>187</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 166.

<sup>188</sup> *Ibidem*. p. 115.

<sup>189</sup> *Ibidem*. p. 116.

<sup>190</sup> *Ibidem*. p. 118.

<sup>191</sup> *Ibidem*. p. 123.

argumentativo ou consequência jurídica”.<sup>192</sup> Desta forma, para elevar a relevância jurídica dos precedentes administrativos, será preciso que se responda a duas questões centrais: “(i) quais são os fundamentos jurídicos para a eficácia jurídica vinculante dos precedentes administrativos; (ii) quais são as consequências jurídicas da inobservância dos precedentes administrativos”.<sup>193</sup>

Destarte, procurando fundamentar a eficácia vinculante dos precedentes administrativos no direito administrativo brasileiro, Carvalho destaca que:

Afigura-se-nos que a eficácia vinculante dos precedentes administrativos pode ser extraída a partir dos princípios da igualdade, segurança jurídica, boa-fé e da eficiência normativa, assim como pela interpretação dos arts. 2º, parágrafo único, XIII, e art. 50, VII, ambos da Lei de Processo Administrativo Federal.<sup>194</sup>

Corroborando posição neste sentido, fundamentando-se no direito comparado, em diversos países em que se estuda o assunto não há legislação específica, “o que faz com que os autores que se debruçam sobre o tema busquem nos princípios jurídicos a fundamentação dos precedentes administrativos com força vinculante”.<sup>195</sup> Por fim, o autor ressalta como fundamento dos precedentes administrativos os seguintes princípios: da igualdade; da segurança jurídica; da boa-fé e o da eficiência.<sup>196</sup>

Ao discorrer sobre o mesmo assunto, Roberto Miglio Sena, por sua vez, destaca que os precedentes administrativos podem ser classificados como de vinculatividade fraca, o que não diminui sua importância:

[...] verifica-se que, especialmente no Brasil, os precedentes administrativos serão classificados como de vinculatividade fraca, o que nem por isso retira a importância de seu estudo bem como a sua conformação em um sistema racional e que projete estabilidade nas relações interpessoais, sejam elas derivadas de um provimento jurisdicional ou não.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 123.

<sup>193</sup> *Ibidem*. p. 123.

<sup>194</sup> *Ibidem*. p. 131.

<sup>195</sup> *Ibidem*. p. 132.

<sup>196</sup> *Ibidem*. p. 132-142.

<sup>197</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 666.

#### 4.4.4 Fundamentação dos precedentes administrativos

Além dos já citados princípios constitucionais, a fundamentação dos precedentes administrativos pode ser extraída do próprio processo administrativo federal<sup>198</sup>:

a) o art. 2º, parágrafo único, XIII, que estabelece o seguinte:

Art. 2º [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

.....  
XIII – interpretação de norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Carvalho expõe, ao analisar o referido dispositivo, “que fixada a interpretação de determinada norma jurídica, o que se dá, também, através de sua aplicação em um caso concreto, eventual mudança de entendimento não poderá produzir efeitos retroativos”.<sup>199</sup> E, fazendo analogia ao conceito de *overruling* do precedente, conclui afirmando que “reforce-se, a nova interpretação equivale à edição de uma nova norma jurídica”.<sup>200</sup>

b) o art. 50, inciso VII, que dispõe que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

.....  
VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

Trata-se, portanto, do dever de fundamentação dos atos administrativos “sobre determinado assunto e de pareceres, laudos, propostos e relatórios oficiais”. Carvalho entende que “evidentemente este rol é meramente exemplificativo, podendo abarcar os precedentes administrativos”.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 142.

<sup>199</sup> *Ibidem*. p. 143.

<sup>200</sup> *Ibidem*. p. 143.

<sup>201</sup> *Ibidem*. p. 146.

#### 4.4.5 Pressupostos para aplicação dos precedentes administrativos

Carvalho, ao analisar a doutrina nacional e estrangeira acerca do tema, compilou um conjunto de cinco pressupostos para a aplicação dos precedentes administrativos, quais sejam:

(I) identidade subjetiva da Administração Pública: O primeiro pressuposto para a configuração de um precedente administrativo está ligado à Administração Pública que o exarou, ou seja, o precedente a ser invocado pelo administrado deve provir da mesma Administração Pública, seja ela direta ou indireta.

Não é raro encontrarmos situações em que órgãos de uma mesma Administração Pública possuam entendimentos antagônicos sobre os mesmos temas de Direito. [...] <sup>202</sup>

(II) Identidade objetiva essencial: O segundo pressuposto dos precedentes administrativos refere-se à sua identidade objetiva essencial, que nada mais é do que a análise da similitude substancial entre o suporte fático do precedente e o suporte fático do caso em análise. <sup>203</sup>

(III) identidade das normas jurídicas superiores incidentes: Isto significa dizer que na hipótese do legislador infraconstitucional ou o legislador constituinte derivado alterar o estabelecido em determinada lei ou na Constituição Federal, os precedentes fundados no texto anterior, não poderão mais ser invocados, na medida em que se tornarão incompatíveis com as novas normas jurídicas superiores que lhe conferem validade.

(IV) legalidade do ato administrativo do qual se extraiu o precedente: Ao tratarmos dos princípios que fundamentam os precedentes administrativos, vimos que não há colisão entre estes e o princípio da legalidade. Desta conclusão extrai-se que no Direito brasileiro os precedentes administrativos, cuja função principal é uniformizar a aplicação do Direito (=aplicação isonômica das normas jurídicas), não são fonte originária de direitos, tal como ocorre nos países do sistema da *common law*.

Não obstante a convivência harmônica entre os precedentes administrativos e o princípio da legalidade, certo é que não se pode invocar um precedente administrativo construído a margem das normas jurídicas vigentes. A razão para esta vedação ao uso dos precedentes administrativos estriba-se no fato de que não se deve tolerar a aplicação isonômica de uma ilegalidade ou inconstitucionalidade. <sup>204</sup>

#### 4.4.6 Operatividade dos precedentes administrativos

Segundo Carvalho, para que se conheça e se aplique um precedente administrativo é fundamental sua publicidade, “pois do contrário o seu conhecimento se dará apenas de modo acidental”. <sup>205</sup>

<sup>202</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 150.

<sup>203</sup> *Ibidem*. p. 152.

<sup>204</sup> *Ibidem*. p. 154.

<sup>205</sup> *Ibidem*. p. 184.

Além da publicidade, é necessária a criação de um banco de dados de amplo acesso, especialmente na internet. Torna-se fundamental, portanto,

que se crie um banco de dados acessível a todos pela internet, com as decisões administrativas que representam a posição da Administração Pública sobre determinado assunto (=repertório de precedentes), tal como ocorre com os precedentes judiciais (art. 927, § 5º, Código de Processo Civil de 2015). E dentre estas decisões deve-se preferir as que provêm de órgãos hierarquicamente superiores, pois, como vimos ao tratarmos do pressuposto da identidade subjetiva, os precedentes dos órgãos hierarquicamente superiores prevalecem e vinculam aqueles formados em órgãos inferiores.<sup>206</sup>

Por fim, é preciso organizar os precedentes de modo que sejam pesquisados e localizados com facilidade e agilidade. Destarte, sugere Carvalho que as decisões administrativas, cujo conteúdo estará disponível a todos, sejam ementadas, ou seja, assim como ocorre com as decisões de nossos Tribunais, será preciso um breve resumo do caso.<sup>207</sup>

#### 4.4.7 Benefícios da adoção de precedentes administrativos

Os benefícios originados da sistematização e aplicação de um sistema de precedentes administrativos são, em sua maioria, os mesmos daqueles decorrentes do sistema processual civil e alicerçados nos princípios constitucionais, especialmente o da igualdade:

Este verdadeiro dever de aplicação in concreto do princípio da igualdade, de uniformização da atuação administrativa, garante à Administração Pública maior credibilidade, robustece o senso de justiça nas pessoas e as torna mais confiantes na veracidade do conteúdo das decisões tomadas.<sup>208</sup>

Outra vantagem está relacionada ao incremento das qualidades das decisões, já que os,

núcleos das decisões (*ratio decidendi*) tomadas pela Administração Pública servirão de paradigma obrigatório para casos substancialmente similares e posteriores, circunstância que exige do administrador maior cuidado na tomada de decisões e na fundamentação das mesmas. [...] a superação de

---

<sup>206</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 184.

<sup>207</sup> *Ibidem*. p. 185.

<sup>208</sup> *Ibidem*. p. 181.

um precedente ou o emprego da técnica das distinções exigem uma alta carga argumentativa, que tem por consequência a necessidade de que a decisão que não observar o precedente incidente ou supostamente incidente seja de melhor qualidade.<sup>209</sup>

A terceira vantagem a ser elencada está relacionada à celeridade das decisões, uma vez que um sistema organizado, “faz com que seja mais fácil a tomada de decisões, já que o administrador não partirá da estaca zero a cada situação que lhe for apresentada”.<sup>210</sup>

Por fim, os precedentes administrativos podem servir de combate à corrupção, posto que as decisões administrativas deverão ser consideradas em outras situações e por outros administradores, o que inibe as decisões arbitrárias e expõe aqueles que tomam decisões divergentes.<sup>211</sup>

#### 4.4.8 Experiências na uniformização do direito na Administração Pública

Em que pese não se tratar de precedentes administrativos nos termos conceituados neste trabalho, diversos experimentos de uniformização e estabilização de jurisprudência podem ser enumerados. No nosso ordenamento jurídico, as súmulas:

As súmulas [...] nada mais são do que enunciados normativos dotados de generalidade e abstração emitidos pelo Estado, no caso a Administração Pública, com o propósito de uniformizar a interpretação sobre determinado assunto, a partir de uma decisão ou reiteradas decisões. Deveras, as súmulas administrativas nada mais são do que precedentes materializados em um texto normativo dotado de generalidade e abstração. É em função desta origem derivada de casos concretos que para se aplicar uma súmula deve-se, além do seu texto, analisar o contexto fático do ou dos precedentes dos quais ele foi extraída. Caso isso não seja feito, corre-se o risco de se ter a mesma dificuldade de quando da aplicação de uma lei – ou de qualquer outra regra jurídica dotada de generalidade e abstração –, qual seja: interpretações destoantes. Assim, aquilo que foi cunhado para dirimir interpretações destoantes, pode se tornar um novo obstáculo à pretendida uniformidade de aplicação do direito.<sup>212</sup>

---

<sup>209</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 181.

<sup>210</sup> *Ibidem*. p. 182.

<sup>211</sup> *Ibidem*. p. 182.

<sup>212</sup> *Ibidem*. p. 118.

Citem-se como exemplos de súmulas no âmbito da Administração Pública, as da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que “expressam decisão quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e fixa entendimento sobre matérias de competência da Agência, com efeito vinculativo”.<sup>213</sup>

A competência da Anatel tem amparo no art. 19, inciso XVI, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. No Regimento Interno da Anatel, a Súmula foi estabelecida no art. 40, inciso I, e tem o procedimento de edição previsto no art. 67 e seguintes.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 118.

<sup>214</sup> Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/sumulas>>

## 5 PRECEDENTES NO PROCESSO TRIBUTÁRIO FEDERAL

Em que pese ser de responsabilidade do Poder Judiciário o controle final sobre as leis, os órgãos da Administração Pública também as interpretam e as aplicam, isto é, participam do processo de formação das leis a partir da interpretação das normas jurídicas. Especificamente em relação ao processo tributário, cabe, portanto, uma interpretação uniforme e estável das normas a fim de dar tratamento isonômico aos administrados, evitando a profusão de ações no âmbito administrativo e judicial, com todo o ônus decorrente.<sup>215</sup>

Compete, portanto, à administração tributária uma avaliação mais sistemática sobre as causas envolvidas e a firmatura de posições estáveis e uniformes sobre as mesmas, levando em consideração a qualidade do precedente envolvido:

Naturalmente, este risco dependerá da qualidade do precedente, aí abrangido o tipo de precedente, a eventual existência de atendimentos conflitantes em outros precedentes, bem como a possibilidade de reversão do entendimento nas instâncias superiores. Em qualquer hipótese, como dito, não se poderia negligenciar todos estes fatores, diante da existência de uma tese jurídica vinculante para o poder judiciário.<sup>216</sup>

De acordo com Alexandre Ávalo Santana, ao analisar a questão dos precedentes no processo tributário, destaca que a tendência de sistematização e aplicação de precedentes está em consonância, tanto aos princípios do novo CPC como os da própria CF, como os da “eficiência, economia processual, razoável duração do processo, efetividade do processo, segurança jurídica, moralidade, etc.”.<sup>217</sup>

Acrescente-se ainda, que não há como conceber que o dever de fundamentação aplicável às decisões exaradas no processo administrativo

---

<sup>215</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.) **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 574.

<sup>216</sup> *Ibidem*. p. 575.

<sup>217</sup> SANTANA, Alexandre Ávalo; VIEIRA, Marcelo Barbosa Alves. **O Novo CPC e o Processo Administrativo Tributário Federal**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 79 – 103. p. 102.

tributário [...] caminhe desacompanhado do sistema de precedentes, pois o art. 489, § 1º, VI, do Novo Código de Processo Civil, prevê que não se considerará fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, 'que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência da distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Assim, diante da valorização dada pelo NCPD aos precedentes judiciais é possível vislumbrar sua repercussão no âmbito do processo administrativo tributário, pois a confiabilidade do ordenamento jurídico e a previsibilidade das intervenções do estado conduzem à proteção da confiança na continuidade da lei ou da forma.<sup>218</sup>

Refuta ainda o argumento de que pode haver alguma forma de engessamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos, tendo em vista que:

A eventual vinculação com o precedente, leia-se tese jurídica, não terá cabimento caso haja distinção entre o caso concreto submetido ao em julgamento e o caso paradigma, pois as técnicas da distinção e da superação do entendimento aplicado no precedente, poderão ser utilizadas pelos operadores do direito, de acordo com os critérios adotados pelo Novo Código de Processo Civil.<sup>219</sup>

## 5.1 PRECEDENTES NO PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

De acordo com Oliveira, o novo CPC elenca apenas dois casos de precedentes que definem o atuar da fazenda pública em juízo, sendo “apenas um que, efetivamente, afasta uma das prerrogativas, que é o obrigatório duplo grau de jurisdição”:<sup>220</sup>

Com efeito, a remessa necessária não será aplicável se a sentença fundar-se em súmula de tribunal superior, acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Supremo Tribunal de Justiça em julgamento de casos repetitivos e em entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, de acordo com elenco disposto no art. 496, § 4º. [...] Assim, o duplo grau de jurisdição obrigatório fica mitigado, restringido pela aplicação de precedentes judiciais.

O entendimento coincidente com orientação vinculante firmado no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa, incluído no inciso V não se trata de

<sup>218</sup> SANTANA, Alexandre Ávalo; VIEIRA, Marcelo Barbosa Alves. **O Novo CPC e o Processo Administrativo Tributário Federal**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 79 – 103. p. 102.

<sup>219</sup> *Ibidem*. p. 102.

<sup>220</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 151.

precedente judicial, mas administrativo, reconhecido pela jurisdição como hipótese de exclusão pela remessa necessária.<sup>221</sup>

Outro precedente aplicável em processos à fazenda pública em juízo “vislumbra-se no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública”:<sup>222</sup>

São os precedentes judiciais proferidos em controle de constitucionalidade, tanto concentrado, como difuso, pelo Supremo Tribunal Federal, passíveis de tornar inexigível a obrigação reconhecida em título executivo a obrigação reconhecida em título executivo que se lastreou na lei então declarada inconstitucional. Essa a disposição do art. 535, § 5º, do Código de Processo Civil de 2015.<sup>223</sup>

Somente nestes dois casos, o da remessa necessária e a declaração de constitucionalidade de lei em que “se baseava a obrigação objeto do cumprimento da sentença – que também se aplica no cumprimento genérico (CPC/2015, art. 525, 12) -, influem e norteiam de forma específica a atuação processual da Fazenda Pública”.<sup>224</sup>

Quanto à atuação da fazenda pública em juízo destaquem-se também os arts. 18 e 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002<sup>225</sup>. Enquanto que o art. 18 dispensa a constituição de créditos da Fazenda Nacional, a inscrição como Dívida Ativa da União, o ajuizamento da respectiva execução fiscal, bem como cancela o lançamento e a inscrição de tributos específicos, o art. 19 autoriza a PGFN a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre um conjunto de hipóteses elencadas:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

I - matérias de que trata o art. 18;

II - matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral, sejam objeto de ato declaratório do

<sup>221</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 151.

<sup>222</sup> *Ibidem*. p. 152.

<sup>223</sup> *Ibidem*. p. 152.

<sup>224</sup> *Ibidem*. p. 152.

<sup>225</sup> BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm) > Acesso em: 09 abr. 2017

Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

III - (VETADO).

IV - matérias decididas de modo desfavorável à Fazenda Nacional pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento realizado nos termos do

V - matérias decididas de modo desfavorável à Fazenda Nacional pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos dos art. 543-C da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, com exceção daquelas que ainda possam ser objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 1º Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente:

I - reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, inclusive em embargos à execução fiscal e exceções de pré-executividade, hipóteses em que não haverá condenação em honorários; ou II - manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial.

§ 2º A sentença, ocorrendo a hipótese do § 1º, não se subordinará ao duplo grau de jurisdição obrigatório.

§ 3º Encontrando-se o processo no Tribunal, poderá o relator da remessa negar-lhe seguimento, desde que, intimado o Procurador da Fazenda Nacional, haja manifestação de desinteresse.

§ 4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil não constituirá os créditos tributários relativos às matérias de que tratam os incisos II, IV e V do caput, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput

§ 5º As unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil deverão reproduzir, em suas decisões sobre as matérias a que se refere o caput, o entendimento adotado nas decisões definitivas de mérito, que versem sobre essas matérias, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

§ 6º - (VETADO).

§ 7º Na hipótese de créditos tributários já constituídos, a autoridade lançadora deverá rever de ofício o lançamento, para efeito de alterar total ou parcialmente o crédito tributário, conforme o caso, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

Corroborando este entendimento, de que “merece ser avaliada a edição de atos dispensando os advogados públicos da interposição de recursos ou ajuizamento de ações judiciais vinculando entendimentos conflitantes com a tese jurídica”<sup>226</sup>, pode-se elencar outros regramentos jurídicos, quais sejam:

[...] o Art. 43, da Lei Complementar nº 73/1993, e o Art. 2º, do Decreto nº 2346/1997, permitem a edição de súmula pelo Advogado-Geral da União ‘após firmada jurisprudência dos Tribunais Superiores’ sobre determinada matéria, à vista da qual a AGU poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais (Art. 3º, do referido Decreto).

<sup>226</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

Além disso, o Art. 4º, da Lei 9.469/1997, dispõe que, mesmo na ausência de súmula, o Advogado-Geral da União poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores. Tal postura é salutar, notadamente diante da previsão de honorários recursais pelo art. 85, par. 11, do CPC/15.<sup>227</sup>

Embora também de natureza distinta a dos precedentes, destaque-se a importância das súmulas administrativas editadas pelas procuradorias:

Como é cediço, as procuradorias não são órgãos decisórios, pelo contrário, a elas cabe a representação da Fazenda Pública em juízo. Não obstante, com vistas em efetividade e celeridade processual, diversas procuradorias têm adotado súmulas administrativas, com base na experiência reiterada adquirida e pelos posicionamentos firmados pelos Tribunais.<sup>228</sup>

Entre os maiores benefícios da edição de súmulas administrativas está o fato de que a sistemática “evita a propagação de recursos meramente protelatórios, em relação a matérias que já se encontram pacificadas no âmbito dos Tribunais Superiores”<sup>229</sup>, e [...] “tira-se, portanto, o viés meramente litigante do Estado, que passa a assumir postura racional e contributiva para o desafogamento do Judiciário”.<sup>230</sup>

No que concerne especificamente à atuação da PGFN, esta vem agindo no acompanhamento da evolução da jurisprudência e na uniformização de entendimentos, por meio da análise das decisões de órgãos administrativos e dos Tribunais Superiores em matérias tributárias, e elaborando as listas de dispensa de contestar e recorrer<sup>231</sup>, amparada pelo art. 19, inciso II, da Lei n° 10.522, de 19 de julho de 2002, e no art. 5º do Decreto n° 2.346, de 10 de outubro de 1997.<sup>232</sup>

<sup>227</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

<sup>228</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 674.

<sup>229</sup> *Ibidem*. p. 674.

<sup>230</sup> *Ibidem*. p. 674.

<sup>231</sup> Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/documentos-portaria-502/lista-de-dispensa-de-contestar-e-recorrer-art-2o-v-vii-e-a7a7-3o-a-8o-da-portaria-pgfn-no-502-2016/?searchterm=precedente>>

<sup>232</sup> PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao>> Acesso em: 09 abr. 2017

Estas listas de dispensa de contestar e recorrer estão normatizadas na recentemente atualizada Portaria PGFN nº 502/16, de 12 de maio 2016, que regulamenta a dispensa de atuação da PGFN em Juízo (art. 2º, V, VII e §§ 3º a 8º, da referida portaria).<sup>233</sup>

Em relação à substituída Portaria PGFN nº 294, de março de 2010, houve ampliação do rol de dispensas de contestação e recursos, muito provocada pelo novo CPC, quais sejam: súmula do CARF aprovada (ou não) pelo Ministro da Fazenda; tema fundado em dispositivo declarado inconstitucional em controle difuso e com execução suspensa por Resolução do Senado ou por ato da Presidência; enunciados do TST; súmula do STJ e outros tribunais superiores; recurso repetitivo do TST; decisão interlocutória que verse sobre questão não preclusiva ou cujo interesse se mostre prejudicado diante das circunstâncias fáticas, hipóteses de cabimento de agravo, conforme art. 1.015 do novo CPC, entre outros<sup>234</sup>.

Destaque-se ainda que em 2016, foi editada a Portaria nº 985/16, que regulamenta a atuação da PGFN no Juizado Especial Federal (JEF)<sup>235</sup> e foi retomada a edição de Atos Declaratórios<sup>236</sup> de dispensa, contestar e recorrer.

Ainda, durante o exercício de 2016, entre as atividades da PGFN foram produzidos Pareceres e Notas<sup>237</sup> acerca dos impactos do novo CPC na atuação da Fazenda em Juízo. Pareceres são atos opinativos que respondem, de modo conclusivo, a questões jurídicas que demandem estudos e análises aprofundados, bem como examina propostas de atos normativos em geral. Notas, por sua vez, são respostas a questões jurídicas anteriormente examinadas e que admitam pronunciamento simplificado.<sup>238</sup>

---

<sup>233</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria PGFN nº 502, de 12 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/PORTARIA502PUBLICADA-1.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>234</sup> BOTELHO, Inaiá. **Fazenda garante justiça fiscal ao ampliar casos de dispensa de contestação**. Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-04/inaia-botelho-fazenda-amplia-casos-dispensa-contestacao>> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>235</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria PGFN nº 985, de 18 de outubro de 2016**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/PORTARIA%20No%20985.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017

<sup>236</sup> Disponível em: <<http://www.pgfn.gov.br/legislacao-e-normas/atos-declaratorios-arquivos/atos-declaratorios-da-pgfn>>

<sup>237</sup> Disponível em: <<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres>>

<sup>238</sup> PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao>> Acesso em: 09 abr. 2017

Saliente-se também a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1/2014, que regulamenta o disposto nos §§ 4º, 5º e 7º do art. 19 da Lei nº 10.522/2002 (alterado pela Lei nº 12.844/2013), os quais prevêm a vinculação da RFB às decisões judiciais desfavoráveis à Fazenda Nacional proferidas em Recursos Extraordinários com Repercussão Geral (STF) ou em Recursos Especiais Repetitivos (STJ), após expressa manifestação da PGFN. Nos termos do art. 3º da referida Portaria, a manifestação da PGFN ocorre por meio de notas explicativas<sup>239</sup>, que contém a delimitação da matéria decidida e os esclarecimentos e/ou orientações sobre questões suscitadas pela RFB.

Não há vinculação da RFB nas matérias em que a PGFN decidir continuar contestando e recorrendo, mesmo tendo havido julgamento desfavorável à Fazenda Nacional sob os ritos da Repercussão Geral ou dos Recursos Especiais Repetitivos. Nestas hipóteses, também será emitida uma Nota Explicativa pela PGFN, explicitando os motivos da não vinculação.

Embora não se possa, na presente pesquisa, avaliar a extensão e o impacto de todas estas medidas, até porque se desconhece se há e como funciona o sistema de *compliance* para verificar sua aplicação e seguimento, serão tecidas considerações no final desta Seção.

## 5.2 PRECEDENTES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

A segunda questão a ser abordada diz respeito à sistematização e aplicação de precedentes pela própria administração no contencioso administrativo tributário. Neste sentido, também é positivo o entendimento de que a administração deve procurar a uniformização do entendimento jurídico e o seguimento de precedentes, não necessariamente vinculantes, mas no exercício de autotutela e em observância aos princípios da Administração Pública, como o da economicidade:

O Poder Executivo poderá rever os atos anteriormente praticados, no exercício da autotutela, sobretudo em casos em que se formou uma tese jurídica em determinado sentido e existem situações semelhantes que ainda não foram apreciadas em definitivo, seja pelo Judiciário, seja pela Administração Pública. Neste caso, embora a Administração Pública não esteja vinculada à tese jurídica firmada, parece ser inconveniente

---

<sup>239</sup> Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos>>

prosseguir-se na cobrança, a qual redundará, muito provavelmente, na condenação do Estado a arcar com o ônus de sucumbência.<sup>240</sup>

Dessa feita, a modificação dos posicionamentos firmados em decisões administrativas não pode sujeitar-se ao mero alvedrio do administrador, excepcionados os casos que envolvam análise de conveniência e oportunidade, cabendo ao órgão decisório fundamentar a superação de um antigo entendimento (*overruling*) ou discorrer sobre o caráter excepcional e distinto em relação ao caso tido como paradigmático (*distinguishing*).<sup>241</sup>

Corroborando este entendimento, está o Decreto nº 70.235/72, que versa sobre o PAF, e prevê no art. 31 a necessidade de fundamentação das decisões administrativas, bem como o inciso VII do art. 2º da Lei nº 9784/99 (que regula o processo administrativo), que determina que nas decisões oriundas de processos administrativos, deverão ser indicados os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, e também o art. 48 da mesma lei que expressa o dever da administração pública em decidir explicitamente os processos e requerimentos no âmbito de sua competência.<sup>242</sup>

Destaque-se, por fim, a importância da assertividade do contencioso administrativo no cumprimento dos princípios constitucionais fundamentais e a vinculação ao direito:

Verifica-se, portanto, a existência de toda uma estrutura voltada ao contencioso administrativo nas três esferas de poder, responsável pela análise de milhares e milhares de controvérsias tributárias, cujas decisões devem ser devidamente fundamentadas conforme restou demonstrado alhures, aspecto que conflui para a construção de um verdadeiro sistema administrativo decisório, com sua jurisprudência própria, súmulas e corpo de servidores dedicados ao seu funcionamento. Embora o Poder Judiciário guarde autonomia em relação ao âmbito administrativo, esta é uma realidade para a qual não se pode fechar os olhos.<sup>243</sup>

Em que pese toda a evolução da importância da jurisprudência, incluindo a importância dos precedentes judiciais, em especial a súmula vinculante, o mesmo não se pode dizer do precedente administrativo que, embora não possua o mesmo

<sup>240</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

<sup>241</sup> SENA, Roberto Miglio. A importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 664.

<sup>242</sup> *Ibidem*. p. 668.

<sup>243</sup> *Ibidem*. p. 673.

grau de vinculatividade, constitui-se em “ferramenta célere e eficiente de resolução de conflitos entre o Fisco e o Contribuinte, evitando-se a propagação de milhares e milhares de demandas judiciais as quais, como cediço, são marcadas pelo alto custo e morosidade”.<sup>244</sup>

### 5.2.1 Precedentes na segunda instância de julgamento - CARF

O órgão de segunda instância de julgamento - o CARF, publicizada sua jurisprudência no sítio eletrônico, que conta atualmente com 107 súmulas administrativas<sup>245</sup>, versando sobre os mais variados temas atinentes aos litígios tributários, como: competência, base de cálculo do imposto, juros, procedimento fiscal, prescrição e decadência, entre outros.<sup>246</sup> A edição e alteração de súmulas no CARF está prevista nos arts. 72 a 74 da Portaria MF nº 343/2015, que aprovou o Regimento Interno do CARF (RICARF). Estas súmulas são de observância obrigatória pelos seus membros.

No mesmo sentido, há a disposição no art. 62, da Portaria MF nº 343/2015, que permite que o CARF afaste a cobrança do crédito tributário com base em decisão definitiva em sede de recurso repetitivo ou súmula da Advocacia Geral da União.<sup>247</sup>

Por fim, cabe observar o art. 75 do RICARF, que dispõe que o Ministro de Estado da Fazenda poderá atribuir à súmula do CARF efeito vinculante em relação à administração tributária federal, a partir de proposta do Presidente do CARF, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, do Secretário da RFB ou de Presidente de Confederação representativa de categoria econômica ou profissional habilitada à indicação de conselheiros.

---

<sup>244</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 661.

<sup>245</sup> Disponível em: <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/jurisprudencia/sumulas-carf>>

<sup>246</sup> SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. p. 672.

<sup>247</sup> PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579. p. 576.

## 5.2.2 Precedentes na primeira instância de julgamento – DRJ

De acordo com o Relatório de Gestão da RFB de 2016<sup>248</sup>, de março de 2017, o macroprocesso *Prevenção e Solução de Litígios Tributários e Aduaneiros* compreende a formulação de projetos de atos administrativos, regulamentares, orientações normativas e de uniformização da jurisprudência para prevenção e redução de litígios tributários e aduaneiros.

Exerce a gestão deste macroprocesso, a Subsecretaria de Tributação e Contencioso (Sutri), integrada pela Coordenação-Geral de Tributação (Cosit), pela Coordenação-Geral de Contencioso Administrativo e Judicial (Cocaj) e pelas 14 Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ). Atua também neste macroprocesso a Subsecretaria de Aduana e Relações internacionais (Suari).<sup>249</sup>

Cabe registrar que a Sutri atua na atualização da legislação tributária; formulação da política tributária; julgamento de recursos administrativos fiscais em 1ª instância<sup>250</sup>; acompanhamento do contencioso administrativo e judicial; e gestão das Delegacias de Julgamento.

### 5.2.2.1 Uniformização da jurisprudência administrativa

Quanto à atuação na uniformização da jurisprudência administrativa, foram desenvolvidas as seguintes ações e projetos relevantes em 2016:

- a) acompanhamento e divulgação das decisões relevantes do CARF: destaque-se a disponibilidade das ementas, segundo visões de interesse das DRJ e das unidades de lavratura, o que possibilitou a publicação “de gráficos dinâmicos e tabelas atinentes aos julgados do Carf/CSRF, trabalho que vem sendo também paulatinamente ampliado, na medida em que os dados das ementas são obtidos e consultas mais completas são construídas”.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas> > Acesso em: 09 abr. 2017.

<sup>249</sup> *Ibidem.* p. 109.

<sup>250</sup> Disponível em: <<http://decisoes.fazenda.gov.br/netathtml/decisoes/decw/pesquisaDRJ.htm>>

<sup>251</sup> *Ibidem.* p. 114.

Iniciou-se também a publicação dos dados de julgamentos do Carf e da CSRF de interesse das DRJ, bem como a volumetria desses julgamentos na Intranet da RFB;

Mencione-se que as atividades e visualizações em questão são ferramentas de grande importância na identificação das situações de interesse, por exemplo, sob o prisma da uniformização de jurisprudência, propostas de súmulas vinculantes, propostas de alteração na legislação ou para subsidiar eventuais alterações ou adequações nos procedimentos de lançamento, pelas unidades de lavratura, e no julgamento, pelas DRJ.<sup>252</sup>

b) elaboração de propostas de súmula do contencioso administrativo: a RFB destaca que foram elaboradas “onze novas súmulas, encaminhada ao Carf [...]”. Quanto ao objetivo destas súmulas, a RFB realça o objetivo de “evitar discussões acerca de matéria que já mereceu a análise reiterada e o entendimento uniforme do órgão julgador, propiciando uniformidade e celeridade no julgamento dos processos administrativos tributários”.<sup>253</sup>

c) identificação de entendimentos divergentes no Contencioso: a RFB salienta “a análise de 109 processos administrativos fiscais nos quais o Carf deu provimento ao Recurso de Ofício, ou seja, reverteu uma decisão de DRJ que exonerava crédito tributário em montante maior do que R\$ 1 milhão”. Quanto ao encaminhamento dessas análises “foram consolidadas e geraram encaminhamento no sentido de se “propor sumular alguns entendimentos do Carf com a finalidade de se uniformizar a jurisprudência administrativa”.<sup>254</sup>

d) realização de Estudos de Jurisprudência (administrativa);

Os estudos de jurisprudência debruçam-se em temas relevantes que estão em discussão no âmbito administrativo para que a profundidade da análise e da proposição resultante da análise ganhe força como tese nos julgamentos administrativos na defesa dos interesses fazendários. Foram produzidas Notas Técnicas e diversas solicitações de pesquisas e de

---

<sup>252</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas> > Acesso em: 09 abr. 2017. p. 114.

<sup>253</sup> *Ibidem*. p. 114.

<sup>254</sup> *Ibidem*. p.114.

análises jurisprudenciais foram respondidas, por meio eletrônico, para diversas unidades da RFB.<sup>255</sup>

### 5.2.2.2 Uniformização da jurisprudência judicial

Quanto ao conhecimento, compreensão e divulgação da jurisprudência judicial, foram desenvolvidas as seguintes ações e projetos relevantes em 2016:

#### a) Realização de estudos de jurisprudência (judicial);

No que se refere aos estudos a respeito da jurisprudência judicial, foram elaboradas Notas Técnicas com a evolução da jurisprudência sobre assuntos específicos demandados. Também foram realizados estudos e pesquisas a respeito da situação de processos judiciais e tendência de decisões sobre temas relevantes para a RFB.

Ainda, foram elaborados e divulgados internamente (via correio eletrônico e Intranet da RFB) Relatórios Estatísticos de Mandados de Segurança, contendo a quantidade de mandados de segurança cadastrados no Sistema de Cadastro de Ações Judiciais (Sicaj-Web), com ênfase nos temas de maior incidência, bem como a tendência atualizada da jurisprudência judicial relativa a esses temas.<sup>256</sup>

#### b) acompanhamento e divulgação da jurisprudência vinculante em matéria tributária e aduaneira: foram fornecidas informações atualizadas na Intranet da RFB sobre os atos e súmulas dotados de efeitos vinculantes em relação às atividades da RFB, quais sejam;

- Atualização e divulgação da relação consolidada de Atos Declaratórios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), emitidos na forma do inciso II do art. 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, com a redação dada pela Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013;

- Atualização e divulgação da relação de Súmulas Vinculantes do Supremo Tribunal Federal (STF) previstas no art. 103-A da Constituição Federal;

- Divulgação das Notas Explicativas elaboradas pela PGFN emitidas com fundamento na Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1, de 12 de fevereiro de 2014, que regulamenta os incisos IV e V do art. 19 da Lei nº 10.522, de 19/07/2002, com redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013. Além de terem sido divulgadas na Intranet, tais Notas Explicativas também foram divulgadas no sítio da RFB na Internet;

- Atualização, na Intranet da RFB, do rol de matérias decididas com repercussão geral no STF ou sob o rito dos recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nas quais a PGFN não mais contestará/recorrerá,

---

<sup>255</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas>> Acesso em: 09 abr. 2017. p.115.

<sup>256</sup> *Ibidem.* p.115.

por meio de relações consolidadas, de modo geral e por tributo, nas quais constam, além de links para as Notas Explicativas elaboradas pela PGFN (Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1/2014), nos casos que vinculam a RFB, o resumo da delimitação da matéria julgada.<sup>257</sup>

c) acompanhamento e divulgação das decisões judiciais relevantes em matéria tributária e aduaneira: no que se refere ao acompanhamento e à divulgação das decisões judiciais relevantes em matéria tributária e aduaneira, foram realizadas as seguintes atividades:

- Foram atualizados os controles internos e dado conhecimento ao público interno da RFB, via Intranet, de súmulas não vinculantes editadas pelo STJ que tratam de matéria tributária de interesse da RFB;
- Foram elaboradas, acompanhadas e atualizadas, semanalmente, as relações de processos que tratam de matéria de interesse da RFB pautados para julgamentos pelo STF e pelo STJ;
- Foram divulgadas, diariamente, notícias extraídas da mídia em geral sobre o contencioso judicial tributário;
- Foi feito o acompanhamento das sessões de julgamento do Plenário do STF nas quais havia a previsão de julgamento de processo tributário de interesse da RFB, com o objetivo de divulgar, incontinenti, via Intranet da RFB e correio eletrônico, o resultado, em especial dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Ações Declaratórias de Constitucionalidade;
- Foram elaborados e divulgados internamente (via correio eletrônico e Intranet da RFB) Boletins de Decisões Judiciais, nos quais constaram resenhas sobre as principais decisões judiciais proferidas, em especial, pelos Tribunais Superiores (STF e STJ).<sup>258</sup>

Por fim, dentro do conceito desenvolvido de operatividade dos precedentes administrativos, registre-se a preocupação da RFB no Projeto de Desenvolvimento de Sistemas de Informação, como o Projeto Sistema de Jurisprudência Vinculante (Sisvin), com prazo de conclusão para 30/06/2018, cujos resultados esperados são:

- Unificação da base de dados de toda a jurisprudência vinculante para a RFB, facilitando, mediante a implementação de ferramentas de pesquisa, o acesso a tais informações por servidores de todas as unidades da RFB.
- Redução do risco de constituição ou cobrança de créditos tributários (ou quaisquer outras atividades tributárias e aduaneiras) fundamentados em legislação não mais aplicável, em razão da existência de (i) súmulas vinculantes do STF ou do CARF; (ii) atos declaratórios da PGFN aprovados pelo Ministro da Fazenda; ou (iii) Notas explicativas referentes a decisões dos Tribunais Superiores em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, proferidas sob o rito dos arts. 543-B (repercussão geral) ou 543-C (recursos especiais repetitivos) do CPC/1973.

<sup>257</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas> > Acesso em: 09 abr. 2017. p. 115.

<sup>258</sup> *Ibidem.* p. 116.

- Não comprometimento da imagem da organização, pela constituição ou cobrança de créditos tributários indevidos. Redução do risco de alegações de excesso de exação contra servidores da RFB. Redução de litígios e maior segurança jurídica na atuação da RFB.<sup>259</sup>

### 5.2.2.3 Considerações da Subsecretaria de Tributação e Contencioso da RFB

Além dos dados extraídos do Relatório de Gestão da RFB, procurou-se conhecer a posição da Sutri da RFB, vinculada à RFB, em relação ao tema dos precedentes.

As questões se ativeram aos seguintes aspectos: 1) iniciativas e/ou ações no sentido de sistematizar e aplicar precedentes judiciais e administrativos; 3) as dificuldades de sistematização e aplicação de precedentes; 4) vantagens e desvantagens da sistematização e aplicação de precedentes; 5) avaliação se os precedentes tendem a melhorar a celeridade processual, a isonomia e a segurança jurídica.

Em análise a resposta disponibilizada<sup>260</sup>, verifica-se que a Sutri manifesta interesse pela sistemática dos precedentes, em especial pelo impacto na diminuição dos litígios e na segurança jurídica que, conforme já exposto, são objetivos institucionais. Como era de se esperar, a questão dos precedentes e os impactos do novo CPC no processo administrativo ainda são objeto de debates e estudos:

A Receita Federal (RFB), juntamente com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), busca, desde bem antes da publicação do novo Código de Processo Civil, a diminuição de litígios e maior segurança nos seus lançamentos e julgamentos por meio da aplicação de precedentes. Os arts. 18 e 19 da Lei nº 10.522, de 2002, e suas modificações posteriores, contam a história da aplicação, pela Receita Federal, de entendimentos adotados em decisões judiciais desfavoráveis à Fazenda Nacional, não só no julgamento pelas DRJ, mas também em lançamentos e na cobrança de débitos.

A segurança jurídica e a redução de litígios são objetivos institucionais da Receita Federal. Por isso, a sistematização dos precedentes administrativos e judiciais e a busca de métodos seguros de sua aplicação, não só na área de julgamento, é um processo em constante evolução. Atualmente, a Receita Federal desenvolve diversos cursos e

---

<sup>259</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas>> Acesso em: 09 abr. 2017. p. 528

<sup>260</sup> SILVA, Jilvânio Lippert da. **Informações para monografia de Especialização AGU/UFRGS.** Mensagem pessoal recebida por eduhaus@yahoo.com.br, em 15 mar. 2017.

debates a respeito do novo Código de Processo Civil e seus reflexos no Processo Administrativo Fiscal.<sup>261</sup>

Entretanto, a Sutri também expõe sua cautela em relação ao tema:

A aplicação de precedentes, embora necessária para a eficiência na solução de conflitos, não é uma panaceia e deve ser feita com cautela, como o próprio novo Código do Processo Civil prevê no art. 489, § 1º, V e VI.<sup>262</sup>

Como se sabe, o art. 489 versa sobre a necessidade de fundamentação das decisões, uma vez que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão (§ 1º), que se limita a invocar precedente, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos ou deixar de seguir precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção ou a superação do entendimento.

Quanto às dificuldades no uso de precedentes, a Sutri destaca a necessidade de integração com a PGFN, a segurança de se encerrar questões litigiosas já na primeira instância administrativa e a certeza de que os precedentes estão em consonância aos demais normativos da RFB:

- Evitar que haja contradição entre o precedente e normas em vigor publicadas pela RFB.
- Necessidade de integração com a PGFN, que representa a Fazenda Nacional no CARF e no Judiciário.
- Necessidade de segurança na adoção da tese desfavoráveis à Fazenda Nacional, uma vez que sua adoção pela DRJ encerra o litígio, sem que o debate da tese prossiga no CARF e no Judiciário.<sup>263</sup>

Embora não se possa, na presente pesquisa, avaliar a extensão e o impacto de todas estas medidas da PFGN, CARF e DRJ, até porque se desconhece se há e como funciona o sistema de *compliance* para verificar sua aplicação e seguimento, pode-se tecer algumas observações, a partir do cotejamento destas ações com a fundamentação teórica apresentada:

- a) Constituem-se objetivos institucionais formalizados dos três órgãos a prevenção e redução dos litígios;

---

<sup>261</sup> SILVA, Jilvânio Lippert da. **Informações para monografia de Especialização AGU/UFRGS.** Mensagem pessoal recebida por eduhaus@yahoo.com.br, em 15 mar. 2017.

<sup>262</sup> *Ibidem.*

<sup>263</sup> .

- b) Existem iniciativas de sistematização de uma jurisprudência interna e uniformização do entendimento, em consonância às decisões administrativas e judiciais;
- c) Há preocupação para que as decisões da DRJ não estejam em dissonância às do CARF e ao entendimento da PGFN, por isso a proposição de súmulas, avaliação de decisões revertidas em segunda instância, etc.;
- d) Existem estudos de impactos das ações judiciais e do CARF do ponto de vista econômico-financeiro;
- e) Há investimentos em sistemas de informação, para que o público interno conheça as decisões, a jurisprudência administrativa, judicial e os entendimentos da PGFN e se evite o seguimento de ações desnecessárias;
- f) No que se refere a consultas do público externo aos entendimentos sistematizados, no caso do CARF, as súmulas são facilmente identificadas. Os entendimentos da PGFN, até pela variedade de instrumentos normativos, demandam um pouco mais de paciência para sua localização, especialmente os pareceres técnicos. Já a jurisprudência da DRJ não foi localizada, somente ementário de acórdãos;
- g) Há ações tendentes a qualificar os normativos tributários, tomando por base os pedidos de impugnação dos contribuintes e ações no judiciário;
- h) Entre as dificuldades relatadas pela Sutri, percebe-se a preocupação com a coesão do sistema, já que os precedentes não devem colidir com as normas da RFB;
- i) A Sutri coloca também como ponto crítico a necessidade da aproximação com a PGFN, representante da fazenda em juízo. Há, portanto, uma preocupação em vencer o isolamento institucional e compreender o direito como um processo mais amplo e coeso;
- j) Os relatos de cursos e debates acerca do novo CPC e seus impactos no processo tributário revelam o papel do novo código na forma inovadora de se compreender o processo na administração tributária;
- k) A maior parte dos entendimentos e orientações jurisprudenciais não é fundamentada em casos concretos, premissa de formação de

precedentes, tampouco os julgamentos posteriores são cotejados com estes casos, contudo, dentro da própria evolução do sistema, a experiência acumulada permite que futuramente se sistematize e aplique precedentes na forma disposta na doutrina sobre o assunto e em analogia ao novo CPC.

## CONCLUSÃO

O princípio da boa Administração Pública passa a ganhar cada vez mais relevo na sociedade atual, preocupada com suas conquistas democráticas, com uma administração que garanta serviços públicos eficazes e eficientes e esteja cada vez mais próxima dos cidadãos. Também é interesse da sociedade e da própria Administração a pacificação social. Assim, a litigiosidade que interessa é aquela que oferece à Administração Pública a oportunidade de ela própria melhorar sua atuação junto à sociedade, revendo tempestivamente os atos que não atendam à finalidade pública.

Neste contexto, o processo administrativo é, mais que um mero instrumento de solução (ou de protelação) de litígios específicos e individualizados, que atualmente se acumulam aos milhares, uma oportunidade para a Administração Pública rever causas que afetam a coletividade e, conseqüentemente, tomar a iniciativa de promover mudanças pela maior aderência aos princípios fundamentais, afinal, na supremacia do interesse público, mais interessa à administração a satisfação dos cidadãos a ganhar litígios em suas próprias instâncias.

Do mesmo modo, também não é do interesse da sociedade e da própria Administração Pública, ambas carentes de recursos econômicos e financeiros, que os litígios causados por deficiências na atuação do legislativo e da ineficácia da administração gerem despesas e atividades desnecessárias ao já sobrecarregado Poder Judiciário.

Também são anseios da sociedade a isonomia, a confiança nas instituições e nas leis, com decisões estáveis, racionais, impessoais, previsíveis, céleres, ligadas a questões fáticas, especialmente em questões sensíveis como as relacionadas ao direito tributário e, que, pelo menos, a maioria dos agentes de estado esteja consciente destes princípios.

Neste panorama, se vislumbra no novo Código de Processo Civil uma justiça mais rente ao cidadão, aos casos concretos, célere e promotora da segurança jurídica. Se estes são os objetivos do novo CPC, porque estes não seriam também os objetivos dos demais processos (administrativo, tributário, etc.), já que estão todos fundados nos mesmos princípios constitucionais? Por isso a evolução da

aplicação supletiva e subsidiária do novo CPC. Urge, portanto, uma maior aproximação entre os diversos instrumentos processuais e também de suas instâncias administrativas.

Mas a positivação do novo CPC, como bem se sabe, pode não ser suficiente. É necessária uma transformação na cultura jurídica. Afinal, os vícios do país (patrimonialismo, individualismo, personalismo, etc.) são antigos e profundamente enraizados. Como se destacou, a qualidade legislativa do país é falha, lacônica e contraditória, e muito de nosso ordenamento jurídico é mero instrumento de propaganda, sem a preocupação de unidade, coesão, aderente à realidade, ao caso concreto e à sustentabilidade econômica.

Contudo, como é do processo dialético, é necessário que se busque a evolução do ordenamento jurídico, a previsibilidade e a estabilidade da jurisprudência, e que todos se vinculem concretamente e isonomicamente a ele e, aos que assim não o fizerem, se sintam pelo menos constrangidos, especialmente os operadores do direito e da Administração Pública.

Como alternativa concreta e fundamentada na solidez do direito comparado e da própria evolução do direito, surgem os precedentes, não como uma panaceia, e que, independente dos conceitos e classificações, que por óbvio são fundamentais, afinal nossa capacidade criativa nem sempre leva os termos aos melhores resultados, sejam aplicados como um instrumento concreto de promoção da isonomia e segurança jurídica. Por óbvio que súmulas, súmulas vinculantes, notas explicativas, notas técnicas, pareceres, etc., seguem sendo instrumentos importantes para suprir lacunas legais, e como se destacou, também são evolução do próprio ordenamento jurídico nacional e visam à uniformização do entendimento.

Mas é preciso que se continue evoluindo e se visualize instrumentos mais efetivos, tempestivos e ligados aos casos fáticos e concretos, como bem exposto pela comissão de juristas do novo CPC. A conscientização paulatina dos benefícios e a aceitação consensual pela comunidade jurídica e administrativa do resultado do processo são os fatores decisivos a esta nova forma de se operar o direito.

No que compete à Administração Pública, como já destacado, é necessário que ela própria tome decisões baseadas em casos concretos e as aplique de modo isonômico, no exercício de autotutela, calcada em critérios e parâmetros normativos e argumentativos, em respeito à harmonia e separação dos poderes, colaborando

pela pacificação social, o que também, contribuirá para o melhor funcionamento do ordenamento jurídico em seu conjunto e colaborará por uma boa Administração Pública.

Neste sentido, é necessário que se estude, planeje, implemente, sistematize, aplique, publique, e principalmente, se pense em decisões como formadores de *ratio decidendi*, e se contraponha os novos casos em julgamento como distinções ou superações, em todos os níveis, não apenas na atuação dos tribunais superiores, mas também no âmbito da administração tributária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, Inaiá. **Fazenda garante justiça fiscal ao ampliar casos de dispensa de contestação**. Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-04/inaia-botelho-fazenda-amplia-casos-dispensa-contestacao>> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 15 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº. 70.235, de 06 de março de 1972**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d70235cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)> Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. **Portaria MF nº. 343, de 09 de junho de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e dá outras providências. Disponível em: < <http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/reg-outros/ricarf-multi-11072016.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2346.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Lei nº. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado 166/2010**. Reforma do Código de Processo Civil. Senador Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97249>> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Senador Federal. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm)> Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm) > Acesso em: 09 abr. 2017

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm) > Acesso em: 09 abr. 2017

CAMPOS, Dejalma de. **Direito Processual Tributário**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário**. Brasília, jul/2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Inter relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa**. Porto Alegre. jan/2011. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_ufrgs\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf). Acesso em: 11 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília. nov/2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf) Acesso em 09 abr. 2017

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V. II. 6. ed. Salvador: JusPodium, 2011.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Reconhecimento de precedente judicial é principal mudança do Novo Código de Processo Civil**. 2013. Disponível em: <[http://www.amcham.com.br/comites/regionais/amcham-sao-](http://www.amcham.com.br/comites/regionais/amcham-sao)

paulo/noticias/2013/reconhecimento-de-precedente-judicial-e-principal-mudanca-do-novo-codigo-de-processo-civil>. Acesso em: 10 fev. 2017.

FANTIN, Adriana Aghinoni; ABE, Nilma de Castro. **Súmulas da AGU: Comentadas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 2015.

FARO, Mauricio Pereira. MOREIRA, Bernardo Motta. **O Novo CPC e os reflexos no processo tributário administrativo**. Disponível em: <http://jota.info/artigos/o-novo-cpc-e-os-reflexos-no-processo-tributario-administrativo-22102015>. Acessado em 11 fev. 2017.

FERREIRA, Ana Paula Duarte. **As normas Fundamentais do Novo Processo Civil e a Aproximação entre o Processo Tributário Judicial e o Administrativo**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.) **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 21 – 41.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **A aplicação subsidiária e supletiva do novo CPC ao processo tributário**. In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.). **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário**. V. 16. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 315 – 330.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3 .ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIORGI JR., Romulo Ponticelli. **Precedentes na jurisdição constitucional brasileira**. Porto Alegre, 05 jul. 2016. Aula na Escola Superior da AGU.

LEITE, Gisele. **Reflexos do Novo CPC sobre o Processo Tributário Administrativo Brasileiro: Princípios, Audiência e IRDR**. In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.) **Novo CPC e o Processo Tributário**. Brasília: Contemplar, 2016. P. 125 – 140.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria PGFN nº 502, de 12 de maio de 2016**. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/PORTARIA502PUBLICADA-1.pdf> Acesso em: 09 abr. 2017

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria PGFN nº 985, de 18 de outubro de 2016.** Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/PORTARIA%20No%20985.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Parecer PGFN/CRJ/n ° 1764/2016, de 29 de novembro de 2016.** Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/documentos-portaria-502/Parecer%20CRJ%201764%202016.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2017

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da Persuasão à Vinculação.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes judiciais na Administração Pública. Limites e possibilidades de aplicação.** Salvador: JusPodivm, 2016.

PEPE, Rafael Gaia Edais; SILVA, Ricardo José da Rocha. **O sistema de precedentes no novo CPC e o processo tributário.** In: BUENO, Cassio Scarpinella, RODRIGUES, Marco Antonio. Fredie Didier Jr.. (Cord.) **Repercussões do Novo CPC: Processo Tributário.** V. 16. Salvador: Juspodivm, 2017. P. 561 – 579.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao>> Acesso em: 09 abr. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2016. Brasília, 2017.** Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/prestacoes-de-contas>> Acesso em: 09 abr. 2017.

ROMÃO, Pablo Freire; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. **Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: Tensão entre Segurança e Dinâmica do Direito.** Curitiba: Juruá, 2015.

SANTANA, Alexandre Ávalo; SILVA, Alexandre Janólio Isidoro. **Princípios do Novo CPC Aplicáveis ao Processo Tributário.** In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário.** Brasília: Contemplar, 2016. P. 43 – 61.

SANTANA, Alexandre Ávalo; VIEIRA, Marcelo Barbosa Alves. **O Novo CPC e o Processo Administrativo Tributário Federal.** In: LACOMBE, Rodrigo Santos Masset. SANTANA, Alexandre Ávalo (Cord.). **Novo CPC e o Processo Tributário.** Brasília: Contemplar, 2016. P. 79 – 103.

SANTI, Eurico de; SCAPI, Andréia. **PGFN e Receita Federal dão passo para segurança jurídica.** Conjur. Disponível em:< <http://www.conjur.com.br/2014-fev-27/pgfn-receita-federal-dao-passo-seguranca-juridica-contribuintes>> Acesso em: 11 abr. 2017.

SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2016p657

SILVA, Jilvânio Lippert da. **Informações para monografia de Especialização AGU/UFRGS**. Mensagem pessoal recebida por eduhaus@yahoo.com.br, em 15 mar. 2017.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. Vol. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. O que é isto — o sistema (sic) de precedentes no CPC? **Conjur**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/senso-incomum-isto-sistema-sic-precedentes-cpc>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VENTURA, Bruno; Martone, Rodrigo; MARINA FILHO, Sérgio. **Com novo CPC, tribunais administrativos devem seguir precedentes judiciais**. **Conjur**. Disponível em:<<http://www.conjur.com.br/2016-ago-29/cpc-tribunais-administrativos-seguir-precedentes>> Acesso em: 09 abr. 2017