

# PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: UM CAMINHO PARA SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS CIDADÃOS

*ADMINISTRATIVE PRECEDENTS: A PATH TO  
LEGAL SECURITY IN THE RELATIONSHIP BETWEEN  
PUBLIC ADMINISTRATION AND CITIZENS*

**CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO**

Mestrando em Constituição e Garantia de Direitos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá – RJ. Procurador Federal.  
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-7095-4964>].  
nitaoch@gmail.com

Acesse o QR Code  
e leia este artigo  
em Visual Law



**VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA**

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Associado do Departamento de Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogado.  
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-9977-3617>].  
vladimirfranca@yahoo.com.br

Recebido em: 08.01.2021

Aprovado em: 15.02.2021

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai/17.vrf>]

**ÁREAS DO DIREITO:** Processual; Administrativo

**RESUMO:** A segurança jurídica constitui valor essencial ao Estado Democrático de Direito, apresentando-se como princípio relevante para limitação dos poderes na execução das funções estatais. Pode ser compreendida em perspectiva dupla, sob uma ótica objetiva, isto é, diz respeito ao estabelecimento de limites aos efeitos retroativos das decisões estatais, seja na esfera

**ABSTRACT:** Legal certainty is an essential value to the Democratic Rule of Law, presenting itself as a relevant principle for limiting powers in the performance of state functions. It can be understood in a double perspective, from an objective perspective, that is, it concerns the establishment of limits to the retroactive effects of state decisions, whether in the administrative sphere or in

administrativa, seja na esfera judicial, sob uma ótica subjetiva, quer dizer, vinculada à proteção do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Ainda, numa concepção subjetiva pode ser compreendida quanto à proteção da confiança, ou seja, no que diz respeito à estabilização do processo decisório quando da interpretação e aplicação de normas no exercício da atividade administrativa. Nesse cenário, ganham relevo os conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade administrativa, enquanto técnicas para solução da questão posta no caso concreto, que deve observar o dever de coerência quando da tomada de decisões. Assim, evidencia-se os precedentes administrativos como instrumento para amplificação da segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos. Este estudo, por meio de pesquisa e revisão bibliográfica, mediante utilização do método hipotético-dedutivo, objetivou analisar o princípio da confiança legítima, descortinando seus efeitos sobre a atividade administrativa. Desta forma, constatou-se a viabilidade de estabilização do padrão decisório, no que diz respeito à atividade interpretativa sobre normas de conteúdo indeterminado, inclusive com a formação de precedentes administrativos para amplificação da segurança jurídica na atividade administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública – Segurança Jurídica – Confiança Legítima – Precedentes administrativos.

the judicial sphere, from a subjective perspective, that is, linked to the protection of the perfect legal act, acquired right and *res judicata*. Still, in a subjective conception it can be understood regarding the protection of trust, that is, with regard to the stabilization of the decision-making process when interpreting and applying rules in the exercise of administrative activity. In this scenario, indeterminate legal concepts and administrative discretion are highlighted, as techniques for solving the question posed in the specific case, which must observe the duty of consistency when making decisions. Thus, administrative precedents are evidenced as an instrument for amplifying legal certainty. This study, through research and bibliographic review, using the deductive method, aimed to analyze the principle of legitimate expectations, unveiling its effects on administrative activity. Thus, the feasibility of stabilizing the decision-making standard was found, with regard to the interpretative activity on norms of undetermined content, including the formation of administrative precedents to amplify legal certainty in administrative activity.

**KEYWORDS:** Public Administration – Legal Certainty – Legitimate Trust – Administrative Precedents.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Confiança legítima e segurança jurídica. 3. Interpretação das normas de conteúdo indeterminado e segurança jurídica. 3.1. Normas de conteúdo indeterminado e Lei de Segurança Jurídica. 4. Reflexões sobre os precedentes na jurisprudência administrativa. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas. Legislação e Jurisprudência.

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança é uma necessidade antropológica do homem enquanto ser social, por conseguinte, um valor imprescindível para a constituição das relações humanas da vida, que em uma perspectiva subjetiva demandam confiabilidade e previsibilidade comportamental, como elementos aptos a amenizar as inquietações que naturalmente permeiam as relações sociais.

- MAFFINI, Rafael. Princípio da Proteção da Confiança Legítima. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*. Tomo II. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- MARTÍNEZ, Augusto Durán. El precedente administrativo. *Revista de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Uruguay*, 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes Administrativos no Brasil. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 21, n. 1, p. 135-154, jan.-abr. 2019.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- RADBRUCH, Gustav. *O Espírito do direito inglês e jurisprudência anglo-americana*. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2010.
- SAID, José Luis. Seguridad jurídica, derechos e necesidades. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 34, ano 8, p. 11-32, out.-dez. 2008.
- SASTRE, Silvia Díez. *El Precedente Administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2008.
- SILVA, Almiro do Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, n. 237, jul.-set. 2004.
- SIMONETTI, José Augusto. *O princípio da proteção da confiança no direito administrativo brasileiro: Estabilidade de atos e limitação da discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Interpretações administrativas aderem à lei? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 60, p. 97-132, mai.-ago. 2012.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- VALIM, Rafael; CARVALHO, Gustavo Marinho de. Os Precedentes Administrativos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (Coords.). *A Lei de introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

### Legislação e Jurisprudência

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil de 1988*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 08.11.2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm]. Acesso em: 08.11.2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/19784.htm]. Acesso em: 08.11.2020.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto-lei/Del4657.htm]. Acesso em: 08.11.2020.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ARE 823985 AgR*, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, Julgado em 23/03/2018, DJe-070. 12.04.2018.

### PESQUISAS DO EDITORIAL

#### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A resolução de conflitos da Administração Pública brasileira na era do Estado constitucional: a vinculação ao precedente como forma de acesso ao direito, de Ana Carolina Squadri – *RIDP* 7/15-37 (DTR\2018\16176);
- Do ato ao processo administrativo: a crise da ideia de discricionariedade no direito administrativo brasileiro, de José Emílio Medauar Ommati – *RT* 930/23-48 (DTR\2013\2544); e
- Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação, de Ticiano Alves E Silva e Liege Cunha Araujo – *REDAC* 20/123-135 (DTR\2015\13259).

# SUMÁRIO

LINHA EDITORIAL – <i>EDITORIAL LINE</i> .....	7
APRESENTAÇÃO – <i>INTRODUCTION</i> .....	11
<b>1ª. SEÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>SECTION 1 – ADMINISTRATIVE LAW</b>	
<b>A) PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>A) <i>PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW</i></b>	
Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos <i>Administrative precedents: a path to legal security in the relationship between public administration and citizens</i>	
CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO e VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA.....	23
Ética da discussão e princípios da administração pública: o administrador público mentiroso e a improbidade administrativa <i>Discussion ethics and principles of public administration: the lying public administrator and administrative improbity</i>	
CAROLINE MÜLLER BITENCOURT e JANRIÊ RODRIGUES RECK.....	43
<b>B) PROCESSO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>B) <i>ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS</i></b>	
Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador <i>Consensuality as an alternative mode for the exercise of state punitive pretension in the administrative sanctional process</i>	
SHIRLEI SILMARA DE FREITAS MELLO e DANIELA ALMEIDA CAMPOS.....	67

**C) LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS****C) BIDDING AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

A consagração popular no procedimento de inexigibilidade para contratação de artistas musicais

*The popular consecration in the inexigibility procedure for contracting musical artists*

PEDRO HENRIQUE MACIEL BARROS e MARINA ZAVA DE FARIA ..... 93

**D) INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM SOCIAL****D) STATE INTERVENTION IN THE SOCIAL ORDER**

Defensoria Pública e legitimação social do direito: uma análise sobre reconhecimento e paridade participativa na tutela de grupos vulneráveis

*Public Defender's office and social legitimation: an analysis on recognition and participative parity in the protection of vulnerable groups*

CRISTIAN PATRIC DE SOUSA SANTOS e RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES ..... 111

**2ª. SEÇÃO – COMPLIANCE****SECTION 2 – COMPLIANCE**

Compliance e responsabilidade de pessoas jurídicas

*Compliance and responsibility of legal entities*

RICARDO MARCONDES MARTINS ..... 129

Compliance ambiental-energético e a ecoeficiência empresarial: cenário na pandemia da Covid-19

*Environmental-energy compliance and business eco-efficiency: pandemic scenario of Covid-19*

PRISCILA ELISE ALVES VASCONCELOS, CLEYSON DE MORAES MELLO e PAULO SÉRGIO VASCONCELOS ..... 149

**3ª. SEÇÃO – DOUTRINA ESTRANGEIRA****SECTION 3 – FOREIGN DOCTRINE**

Sobre la naturaleza jurídica de los aeropuertos privados internacionales

*The legal nature of international private airports*

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ..... 169

La libre competencia en la compra pública <i>Free competition in public procurement</i>	
JUAN DAVID DUQUE BOTERO.....	195

El procedimiento sancionador en la Ley General de Responsabilidades Administrativas <i>The sanctioning procedure in the General Administrative Responsibilities Act</i>	
MANLIO FABIO CASARÍN LEÓN .....	211

#### 4ª. SEÇÃO – PARECERES

##### SECTION 4 – LEGAL OPINIONS

Controle do ato discricionário arbitrário na gradação da pena administrativa de multa aplicada pela administração pública federal, atecnia do *caput* do art. 2º e inobservância da primariedade do inciso I, da Lei 7.889/1989: desrespeitos aos princípios da motivação, proporcionalidade, razoabilidade e direitos fundamentais da empresa/administrada que pode inviabilizar atividade econômica de empresa de economia familiar protegida pelo artigo 170 da Constituição de 1988

*Control of the arbitrary discretionary act in grading the fine administrative penalty applied by the federal public administration, atecnia of the caput of art. 2nd and inobservance of the primariety of item I, of Law 7,889/1989: disrespect to the principles of motivation, proportionality, reasonability and fundamental rights of the company/manager that may invibialize the economic activity of the family economy company protected by article 170 of the 1988 Constitution*

JERSON CARNEIRO GONÇALVES JUNIOR .....	231
--	-----

#### 5ª. SEÇÃO – COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

##### SECTION 5 – COMMENTS OF JURISPRUDENCE

ADI 6.427 DF: inovação normativa pelo Judiciário na interpretação conforme a Constituição

*ADI 6,427 DF: normative innovation by the Judiciary in the interpretation according to the Constitution*

ADILSON NERI PEREIRA.....	293
---------------------------	-----

Acórdão 169/2021-TCU: um novo entendimento jurisprudencial para o cálculo da garantia adicional em contratos administrativos  
*Judgment 169/2021-TCU: a new jurisprudential understanding for the calculation of the additional guarantee in administrative contracts*

AUGUSTO CÉSAR TAVARES DE LIRA DA CUNHA e PEDRO FLÁVIO CARDOSO LUCENA .... 301

## 6ª. SEÇÃO – ENTREVISTA

### SECTION 6 – INTERVIEW

Entrevista com Dalmo de Abreu Dallari

*Interview with Dalmo de Abreu Dallari*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO e RICARDO MARCONDES MARTINS..... 311

## 7ª. SEÇÃO – MEMÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### SECTION 7 – RETROSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

O Conselho de Estado e o contencioso administrativo no Brasil

*The Council of State and administrative litigation in Brazil*

DALMO DE ABREU DALLARI ..... 331

Modalidades de descentralização administrativa e seu controle

*Modalities for administrative decentralization and its control*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 347

Impossibilidade de o INPS multar municípios

*Impossibility for the Brazilian Institute of Social Welfare to fine municipalities*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 373

A personalidade do Estado

*The personality of the State*

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO..... 377

**NORMAS DE PUBLICAÇÃO PARA AUTORES DE COLABORAÇÃO AUTORA INÉDITA ..... 393**

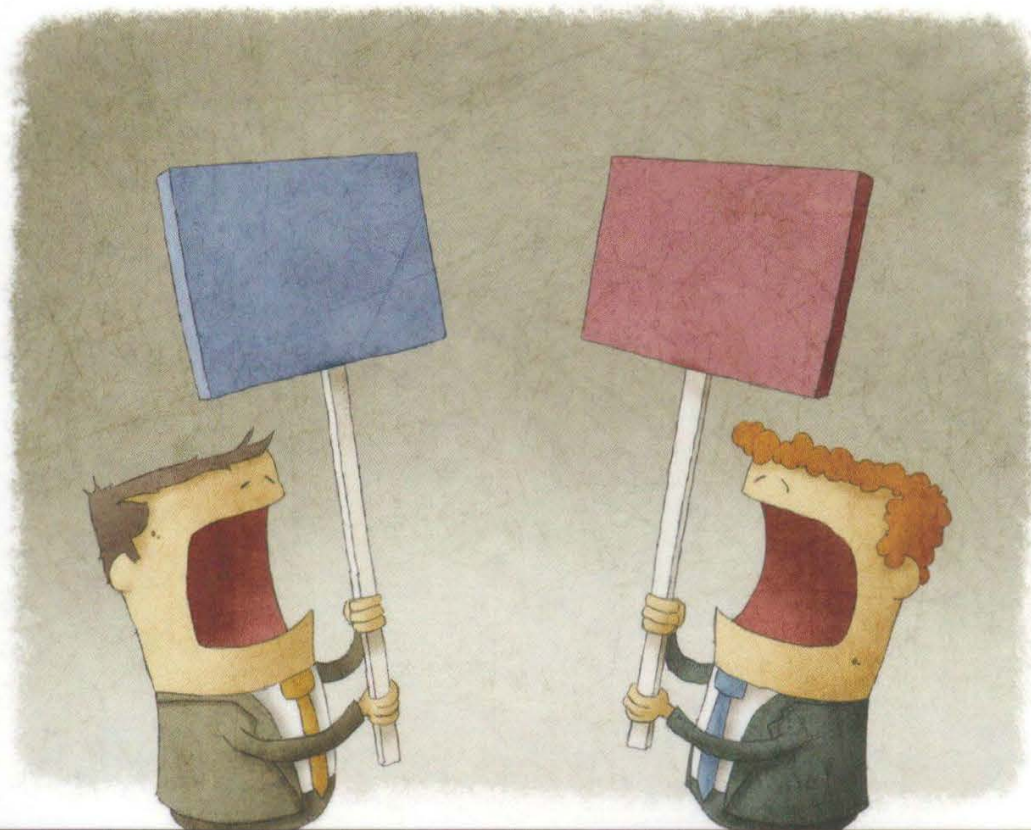
**PUBLICATION GUIDELINES FOR AUTHORS TO SUBMIT UNPUBLISHED ARTICLES ..... 395**





NESTA EDIÇÃO:

ÉTICA DA DISCUSSÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ADMINISTRADOR PÚBLICO MENTIROSO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 17**

ANO 5 • n. 17 • abr.-jun. • 2021

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,  
Regulation and Compliance*

N. 5 • ISSUE 17 • April – June • 2021

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E  
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**