

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Sílvia Muradás Fiori

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS À LUZ DOS ARTIGOS 24 E 30 DA LINDB:
segurança jurídica e proteção da confiança em evidência

Porto Alegre
2022

Sílvia Muradás Fiori

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS À LUZ DOS ARTIGOS 24 E 30 DA LINDB:
segurança jurídica e proteção da confiança em evidência

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção de título de especialista em Direito
do Estado pelo Programa de Pós-Graduação da
Faculdade de Direito da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre
2022

Sílvia Muradás Fiori

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS À LUZ DOS ARTIGOS 24 E 30 DA LINDB:
segurança jurídica e proteção da confiança em evidência

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção de título de especialista em Direito do Estado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Aprovado em ____/____/2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini
Orientador

RESUMO: O presente trabalho analisa as disposições dos artigos 24 e 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, introduzidas pelas Lei 13.655/2018, sob a perspectiva dos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança. Busca evidenciar a utilidade das diretrizes gerais trazidas para o Direito Administrativo, de modo a contribuir para qualificação das decisões administrativas e sua coerência, propiciando estabilidade e previsibilidade para os administrados e administradores. Ainda, mediante uma análise jurídico-dogmática dos princípios referidos e da teoria dos precedentes administrativos, avalia qual o alcance da proteção conferida pelos novos regramentos.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB. Segurança Jurídica. Proteção da Confiança. Precedentes Administrativos. Artigo 24.- Artigo 30.

ABSTRACT: The present academic paper aims to analyze the provisions of articles 24 and 30 of the Brazilian Law's Introduction Act – LINDB, changed by Law No. 13.655 of 2018, from the perspective of the principles of legal certainty and protection of legitimate expectations. It seeks to highlight the usefulness of the general guidelines brought to Administrative Law, in order to contribute to the qualification of public decisions and their coherence, providing stability and predictability for individuals and public authorities. Also, through a legal-dogmatic analysis of the aforementioned principles and the theory of administrative precedents, it evaluates the scope of the protection conferred by the new regulations.

KEYWORDS: LINDB. Legal certainty. Legitimate expectations. Administrative precedent. Article 24. Article 30.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.....	8
2.1 Segurança jurídica e proteção da confiança na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018).....	14
2.2 Mecanismos de promoção da segurança jurídica e proteção da confiança: artigos 24 e 30 da LINDB.....	18
2.2.1 Pressupostos de aplicação do artigo 24 da LINDB.....	20
2.2.2 Pressupostos de aplicação do artigo 30 da LINDB.....	25
3 ESTABILIZAÇÃO, PREVISIBILIDADE E UNIFORMIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NA DICÇÃO DA LINDB.....	30
3.1 Sistema de precedentes administrativos e a Lei 13.655/2018.....	32
3.1.1 Autovinculação: limite e coerência no exercício da atividade estatal.....	37
3.1.2 Diretivas normativas do art. 30 da LINDB – calculabilidade/previsibilidade <i>ex ante</i>	42
3.1.3 Diretivas orientativas do art. 24 da LINDB – confiabilidade/previsibilidade <i>ex post</i>	46
3.2 Interação entre os artigos 24 e 30 da LINDB: segurança jurídica e proteção da confiança como fundamentos para força vinculante.....	50
4 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS.....	63

1 INTRODUÇÃO

A entrada em vigor da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, denominada Lei de Segurança para Inovação, introduziu novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB (Decreto-Lei 4.657/42).

Na sociedade atual, em que as necessidades mudam em velocidade acentuada e, com isso as interpretações conferidas às normas, importante buscar mecanismos de concreção aos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança, como forma de equilibrar a estabilidade e previsibilidade almejada.

Assim, a partir da vigência do aludido diploma, diretrizes gerais foram corporificadas e sistematizadas, a fim de delimitar a forma de atuação do Poder Público, nas esferas administrativa, controladora e judicial, em especial no que se refere a motivação das decisões (ampliação do ônus argumentativo, vedação do uso de valores jurídicos abstratos e consequencialismo jurídico), consensualidade, segurança jurídica no processo decisório (regime de transição para novas interpretações, observância às orientações gerais, publicização dos atos e vinculação às diretivas normativas) e na responsabilidade dos agentes públicos.

O estudo busca identificar a eficácia dos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança, de acordo com os preceitos dos artigos 24 e 30 da LINDB, especificamente quanto à exigência de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade e a força vinculante quanto aos critérios interpretativos por ele adotados nas decisões anteriores. O problema que se busca elucidar é, em que medida as orientações gerais delineadas no artigo 24 e parágrafo único da LINDB vinculam à Administração para tomada de decisões futuras, ainda que não editados atos formais de consolidação previstos no artigo 30 do referido diploma.

Para tanto, o estudo foi ordenado em duas partes. Na primeira, explicitam-se as bases dos princípios da Segurança Jurídica e Proteção da Confiança, bem como sua incidência e mecanismos introduzidos pela lei 13.655/2018. A segunda parte será dedicada à compreensão da autovinculação da administração pública em relação as interpretações extraídas de atos decisórios, atos normativos gerais e atuações práticas, excluindo-se do eixo de análise a heterovinculação.

No pano de fundo dessas considerações está o debate sobre a teoria dos precedentes administrativos, cujo objeto não se ocupa o estudo, partindo do

pressuposto de que conceitos inerentes a doutrina e sua operacionalidade, tais como “*overruling*”, “*distinguishing*”, “*ratio decidendi*” ou “*holding*”, “*obiter dictum*”, requisitos para aplicação e demais especificidades, são previamente compreendidas. O objetivo é bem mais modesto: identificar as diretivas referenciadas na LINDB que caracterizem o dever de vinculação da Administração, sob o enfoque do princípio da segurança jurídica e proteção da confiança.

A análise acerca de tais institutos é feita a partir de uma abordagem jurídico-dogmática, não se adentrando na pesquisa jurisprudencial do tema, uma vez que a matéria é incipiente, acreditando-se que, nesse momento, pouco contribuiria para aprofundamento do tema e exigiria longo tempo para análise e compreensão de entendimentos, provavelmente não consolidados.

Para exata compreensão do alcance das normas objeto do estudo, parte-se de fundamentos que igualmente foram inseridos pela Lei 13.655/2018, como o reforço argumentativo para a administração, com enfoque à motivação das decisões relacionadas à interpretação e sua aplicação, aumentando assim a qualidade jurídica das mesmas e, com isso, contribuindo para o seu controle e deferência.

O trabalho busca, assim, identificar, a partir dos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança, os pressupostos dos artigos 24 e 30 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, e qual o alcance da autovinculação administrativa.

Ainda, sob o enfoque do dever de coerência das interpretações do Poder Público e estabilidade das relações jurídicas entre administrados e administradores, a partir da eficácia dos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança, busca identificar se há compatibilidade e complementariedade entre os artigos 24 e 30 da LINDB.

Pretende, assim, uma reflexão acerca dos pressupostos definidores daquilo que pode e o que não pode ser modificado, a fim de que as legítimas expectativas criadas pelo agir do Estado não sejam frustradas, e os mecanismos de proteção inseridos pela Lei 13.655/2018 para tanto.

2 SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica mostra-se essencial tanto nas relações estabelecidas entre particulares (Direito Privado) como nas relações entre órgãos estatais (entre si ou com os particulares – Direito Público), a fim de proporcionar estabilidade e eliminar e/ou reduzir arbitrariedades.

A noção de Estado de Direito¹, conforme afirma Almiro do Couto e Silva, tem duas faces, na concepção material tem como elementos estruturantes as ideias de justiça e segurança jurídica e, no aspecto formal, traz como elementos: a) existência de um sistema de direitos e garantias; b) divisão das funções Estatais; c) legalidade da Administração e d) proteção da confiança.²

O valor a ser protegido na segurança jurídica é o da “permanência ou imutabilidade”, revestindo-se de fundamental importância, na medida em que confere confiança aos cidadãos de que a ordem jurídica posta será respeitada, no presente e no futuro, e para as alterações que venham a ser praticadas pelo Poder Público.³ São elementos, inseridos na ordem jurídica, destinados à manutenção do *status quo* da ordem jurídica vigente em determinado contexto histórico.

Dois importantes aspectos merecem destaque sobre o princípio da segurança jurídica: *i*) possui valor funcional, mas igualmente instrumental, ou seja, existe para realização dos direitos fundamentais da liberdade, igualdade e dignidade e, por sua vez, estes direitos somente se realizam se houver segurança jurídica e *ii*) embasa a validade e instrumentaliza a eficácia das demais normas, configurando-se como condição estruturante da ciência do Direito e, portanto, não pode ser eliminado do processo de tomada de decisão em um Estado Democrático de Direito.⁴

¹ “O Estado de Direito, todavia, deve ser compreendido com um sobreprincípio, dada a amplitude das suas finalidades, bem como pelo fato de que coliga e é fundamentado por uma variada gama de outros princípios (subprincípios), dotados de fins menos amplos”. MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 41.

² COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, supl., dez. 2003. p. 11.

³ MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos: a segurança como crédito de segurança. **Revista CEJ**, Brasília, v. 8, n. 27, out/dez 2004. p. 113.

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB – O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB, nov. 2018. p. 256.

A ordem jurídico-constitucional do Estado Brasileiro consagrou um direito geral à segurança (Art. 5º caput da CF/88) bem como dimensões específicas desse direito, incluindo a segurança jurídica (inciso XXXVI do art. 5º da CF/88).

O princípio (ou sobreprincípio) da segurança jurídica, é relevante instrumento de justiça social, como bem destaca Rafael da Cás Maffini:

Percebe-se, pois, que o princípio da segurança jurídica, em verdade, decorre de uma confluência qualificada das noções de certeza, estabilidade, previsibilidade, de confiança, o que necessariamente se dá em face da conjugação de várias normas jurídicas, dentre as quais se poderiam mencionar a própria legalidade administrativa, a irretroatividade, a proibição de arbitrariedade, a proteção da confiança, de outras tantas (regras, princípios e postulados) que dão conformação ao sobreprincípio da segurança jurídica, sendo, todavia, mais do que a simples conjugação de tais subprincípios para alcançar uma noção de instrumento de justiça social.⁵

A segurança jurídica é, portanto, como se infere, um dos pilares de maior relevo para ciência do Direito.

A conceituação de Segurança Jurídica não é tarefa simples e envolve análise sobre vários enfoques, parte o presente estudo, assim, da conceituação trazida por Humberto Avila, em sua obra aprofundada sobre o tema, que assim sintetiza:

[...]pode-se conceituar a segurança jurídica como sendo *uma norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de **confiabilidade** e de **calculabilidade** jurídica, com base na sua **cognoscibilidade**, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito a sua capacidade de- sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade- plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro.*⁶

(sem grifos no original)

Nesse contexto, ainda seguindo as dicções do professor Humberto Àvila, sobre o conteúdo da Segurança Jurídica, em suas dimensões estática (comunicação do Direito – cognoscibilidade) e dinâmica (instrumento de proteção – confiabilidade e calculabilidade), deve-se entender a **cognoscibilidade** como a capacidade de compreensão do Direito - material (segurança de existência e vigência pela

⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 48-49.

⁶ AVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2021. p. 286.

acessibilidade, abrangência e possibilidade de identificação normativa) e intelectual (segurança de conteúdo pela inteligibilidade normativa: clareza e determinabilidade) -, pelos cidadãos para que possam orientar seus comportamentos; a **confiabilidade** como um estado de coisas que permita aos cidadãos saber quais alterações podem ser realizadas e quais não podem, evitando que seus direitos sejam frustrados, ou seja, que possam ver assegurados no presente, os efeitos que foram garantidos pelo Direito no passado (*presentificar o passado*), a qual depende da existência de estabilidade, de durabilidade e de irretroatividade do ordenamento jurídico e, por fim, a **calculabilidade** deve ser compreendida como a capacidade dos cidadãos saberem *como* e *quando* as mudanças podem ser realizadas, inibindo que sejam surpreendidos, isto é, que possam controlar, hoje, os efeitos jurídicos futuros (*presentificar o futuro*), o que depende da existência de um estado de continuidade e de vinculatividade normativas.⁷

Nas lições de Daniel Vitor Bellan e Felipe Carreira Barbosa, no Direito Administrativo a **cognoscibilidade** se depreende pela exigência de uso da forma simples que propicie certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, enquanto a **confiabilidade** e **calculabilidade** são defluentes da explícita vedação da retroatividade de nova interpretação, oportunizando ao administrado confiar “na eficácia e estabilidade de interpretação jurídica exarada pela administração pública” de modo a calcular as repercussões decorrentes de seus atos.⁸

Também com enfoque nessas três dimensões, ainda que com nuances distintas, o professor Rafael da Cás Maffini adota a concepção tripartite proposta por Sylvia Calmes: *a)* no primeiro aspecto a noção de segurança jurídica relaciona-se com ideia de “**previsibilidade**” ou de “**cálculo prévio**” sobre os comportamentos ou atos de Estado, possui, assim, uma expressão para o futuro (**ex ante**). Em tal perspectiva a segurança jurídica se conformará pela legalidade, em especial pela reserva legal, pela irretroatividade de preceitos normativos mais gravosos, pela necessidade de estabelecer regras de transição, pela anterioridade de tipificação e ainda pela proteção da confiança legítima às regras legais; *b)* no segundo aspecto, o princípio da segurança jurídica está relacionado à noção de “**acessibilidade**”, com o

⁷ AVILA, Humberto. **Teoria da Segurança jurídica**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2021. p. 308-310.

⁸ BELLAN, Daniel Vitor e BARBOSA, Felipe Carreira. O artigo 23 do Decreto-Lei 4.657/42 e os princípios da segurança jurídica e da boa-fé nas relações tributárias. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II., São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 258.

“**saber/conhecer**” as ações do Estado. Tem correlação com a ideia de transparência administrativa e possui dois aspectos: *formal* – relacionado com a publicidade efetiva, adequada e suficiente e *material* – impõe que os atos do Poder Público tragam a motivação, coerência, clareza e precisão, tanto no que se refere às ações em si, como no tocante às razões que os determinaram e c) na terceira dimensão, a segurança jurídica traz igualmente relação com a “**previsibilidade**”, agora **ex post**, ou seja, relacionada com a “**estabilidade**”, continuidade, regularidade das situações e relações jurídicas em vigor. Não se trata de estabilidade absoluta, que induziria a uma paralisia do ordenamento jurídico, mas de criação de mecanismos para um mínimo de continuidade dos efeitos decorrentes das relações jurídicas. Nessa acepção, tem o princípio da segurança jurídica conformação por institutos, tais como a coisa julgada, preclusão, decadência, direito adquirido e proteção da confiança. E, nessa perspectiva, a proteção substancial da confiança permite a tutela de direitos subjetivos ou pretensões, para preservar os atos ou seus efeitos, mesmo quando realizados de forma contrária ao Direito.⁹

Compreendidas as dimensões do princípio da Segurança Jurídica, chega-se ao princípio da proteção da confiança, consistente em sua feição subjetiva¹⁰, que tem por objetivo evitar sejam os terceiros surpreendidos por mudanças de condutas estatais que possam atingir direitos anteriormente reconhecidos.¹¹

Acerca da relação entre segurança jurídica e proteção da confiança, importantes são as lições de Almiro do Couto do Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos freqüentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI.

⁹ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 50-53.

¹⁰ Neste sentido: AVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 386 *et seq.* e MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.p. 117.

¹¹ VIANA, Ana Cristina Aguilár. A Administração Pública na Racionalidade da Previsibilidade: Ensaio sobre Aplicação do Princípio da Confiança. In: **A Lei de introdução e o direito administrativo brasileiro**. VALIATI, T. P.; HUNGARO, L. A.; MORETTINI E CASTELA, G. (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 656.

A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.¹²

Prosseguindo acerca da correlação entre segurança jurídica e proteção da confiança, Almiro do Couto Silva refere que, embora no direito comparado, doutrinariamente admita-se a existência de dois princípios, em que pesem suas estreitas interligações, ao tratarem do princípio da segurança jurídica estão a referir o aspecto *objetivo* da estabilidade das relações jurídicas e, ao referirem-se ao princípio da proteção da confiança estão a prestigiar o aspecto *subjetivo*, o qual: *i*) impõe limitações ao Estado para modificar sua conduta e alterar atos produtores de vantagens aos destinatários ou *ii*) imputa consequências patrimoniais em razão dessas alterações, quando gerem crença quanto à legitimidade dos referidos atos.¹³

Para Rafael da Cás Maffini, o princípio da proteção da confiança decorre de uma dedução do princípio da segurança jurídica, de modo que o princípio da segurança jurídica, em sentido amplo, em suas três dimensões (previsibilidade, acessibilidade e estabilidade), pode ser subdividido, sem prejuízo de outras especificações, em duas principais dimensões: a) acepção objetiva, designada de segurança jurídica em sentido estrito, cuja incidência seria a ordem jurídica e b) sentido subjetivo, tendo em conta a “proteção da confiança depositada legitimamente pelos cidadãos nos atos e promessas feitas pelo Estado”.¹⁴

A aplicabilidade do princípio da proteção substancial da confiança têm, portanto, duas facetas, uma de eficácia negativa (não-fazer), a restringir certos poderes da Administração Pública, para garantir a estabilização das relações jurídicas que decorrerem do Poder Público, ainda que contrários à ordem jurídica; outra de eficácia positiva (obrigação de fazer) a qual atribui deveres de colaboração e cooperação por parte da Administração.¹⁵

A re-significação do princípio da confiança, como leciona Judith Martins-Costa, exige que a administração Pública, não se limite a uma inatividade, a inércia, mas sim, a um agir de modo a regular e assegurar a realização dos direitos fundamentais e suas legítimas expectativas.¹⁶

¹² COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, jul/set 2004. p. 273-274.

¹³ *Ibidem*. p. 274.

¹⁴ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 55.

¹⁵ *Ibidem*. p. 123-124.

¹⁶ MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o

Ainda que a eficácia negativa (limitação que impõe, por vezes, o dever de não revogar ou revisar atos lícitos, ainda que não oportunos, ou até mesmo o dever de não invalidar atos ilegais) seja mais perceptível, também possui função positiva, mediante a criação dos denominados “deveres de colaboração e cooperação”, contribuindo para conformação do Estado Social de Direito.¹⁷

Deflui-se daí, a importância da proteção da confiança como instrumento de realização dos interesses privados, e além disso, a aplicação do princípio da proteção da confiança no Direito Administrativo, como destaca Rafael da Cás Maffini, em razão das legítimas expectativas depositadas pelos destinatários, igualmente propicia atendimento ao interesse público, na medida em que contribui para “obtenção de um estado de segurança jurídica”.¹⁸

Há inegável valor para o sistema jurídico a proteção da confiança e da segurança jurídica, como fatores necessários para a vida social e para as relações jurídicas, em especial no contexto da sociedade pós-moderna¹⁹ (heterogênea, dinâmica, complexa e globalizada) e diante do pluralismo legislativo, a fim de que haja confiabilidade no ordenamento jurídico, como bem enfatiza Maffini:

Assim, tem-se que da segurança jurídica e da proteção da confiança emerge a necessidade de preservação de uma condição de previsibilidade, de estabilização e da mínima confiabilidade nas ações estatais, o que é sobretudo relevante na atualidade caracterizada pela acentuada e inevitável dinâmica social que, em velocidade ímpar, conduz a mudanças constantes.²⁰

estado e os cidadãos: a segurança como crédito de segurança. **Revista CEJ**, v. 8, n. 27, dez. 2004. p. 116.

¹⁷ MARTINS-COSTA, Judith. A Proteção Legítima Confiança nas Relações Obrigacionais entre a Administração e os Particulares. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 22, set. 2002. p. 237-238.

¹⁸ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 75-76.

¹⁹ Uma síntese da sociedade pós Moderna é trazida por Claudia Lima-Marques: “A pós-modernidade é um jogo de palavras, um conceito aberto, para alguns até mesmo inexistente, uma moda, 'postis' como afirma Habermas. Particularmente, parece-me ser apenas uma tentativa, uma denominação sucinta para descrever a crise deste final de século nas artes, na cultura, nas ciências em geral e no Direito em especial, e as modificações contrárias ou 'posteriores' aos ideais do Direito moderno de igualdade, liberdade e fraternidade. É uma tentativa de descrever o grande ceticismo, o fim do racionalismo, o vazio teórico, a insegurança jurídica que se observam efetivamente na sociedade, no modelo de Estado, nas formas de economia, na ciência, nos princípios e nos valores de nossos povos nos dias atuais.” LIMA-MARQUES, Claudia. Relações de Consumo na pós-modernidade: Em defesa de uma interpretação finalista dos Artigos 2º e 29 do CDC. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 19, Mar. 2001. p. 100.

²⁰ MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 118.

Nesse cenário, ainda que já consagrado o princípio²¹ da Segurança Jurídica na Constituição Federal de 1988, bem como no campo doutrinário e no plano infraconstitucional (Lei 9.784/99, Lei Federal de Processo Administrativo - LFPA)²² e ²³, importante movimento acadêmico culminou com as alterações do Decreto-Lei 4.675/42 (Lei de Introdução das normas do Direito Brasileiro – LINDB), a partir da promulgação da Lei 13.655/2018.

2.1 Segurança jurídica e proteção da confiança na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018)

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.675/42) – LINDB²⁴, a partir das alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018, publicada em 26 de abril de 2018, buscou dar luzes a já consagrada lei fundacional, com a introdução de 10 (dez) artigos²⁵, buscaram publicizá-la e modernizá-la, sedimentando e concentrando os vetores a serem seguidos no Direito Público, como parâmetro interpretativo no Direito Administrativo, aplicável a todos os entes federados, isto é com aplicação nacional, e não apenas Federal, de modo a extrair maior efetividade, possível, como bem explicitam Rafael da Cás Maffini e Paulo Eduardo Berni.²⁶

²¹ Humberto Ávila assim conceitua: “Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida.” AVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 85.

²² “Art. 2º Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

[...]

IX - adoção de **formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados**;

[...]

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

(Sem grifos no texto original)

²³ Acerca do caráter nacional, Murilo Giordan Santos afirma: “as disposições de caráter principiológico da Lei nº 9.784/1999 são de âmbito nacional.” e “[...] aplicáveis aos estados e municípios que não possuem legislação própria [...] e de maneira subsidiária [...] no que houver lacuna”. SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa julgada administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 97-98.

²⁴ Originalmente chamada de “Lei de Introdução ao Código Civil - LICC”, em 2010, teve sua nomenclatura alterada, pela Lei nº 12.376, para “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, adequando a sua incidência transversal no direito público e privado.

²⁵ O projeto de lei originalmente tinha 11 artigos, todavia o art. 25 foi integralmente vetado.

²⁶ MAFFINI, Rafael e BERNI, Eduardo Paulo. O caráter nacional da LINDB (lei nº 13.655/2018) e a aplicação da teoria do diálogo das fontes ao Direito Administrativo. *In: Diálogo das Fontes*: novos

Assim, no cenário da cultura do hipercontrole e na sensação de insegurança jurídica das instituições é que surgiu a Lei nº 13.655/2018, tendo como origem pesquisas acadêmicas da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).²⁷

A já consagrada LINDB contém orientações de interpretação e aplicação das próprias normas e, portanto, como referem Maffini e Heinen, regras e princípios que podem ser considerados como “normas de sobredireito” ou “lei das leis”, porque trata das fontes de direito, do âmbito de vigência em termos de espaço e tempo, de sua aplicabilidade pelo intérprete, etc”.²⁸

Ou, no dizer de Juliana Bonacorsi de Palma, a nova LINDB, trata-se de uma metanorma “nas relações com o poder público, de modo que particulares possam fazer os seus planos e, por sua vez, também o direito desenhe planos de articulação institucional para o alcance de finalidades públicas”.²⁹

As alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018, conforme expressamente consta do seu preâmbulo, têm por escopo a proteção da segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, para tanto, foram introduzidos normativos legais que visam, direta ou indiretamente, garantir “previsibilidade, estabilidade e a confiança legítima dos cidadãos na administração pública”.³⁰

Sobre o enfoque da segurança jurídica, como motivação para as alterações legislativas, restou expresso do parecer da relatora do então projeto de lei, Senadora Simone Tebete:

A proposta de incluir normas gerais de direito público na LINDB permitirá solucionar essa situação, trazendo, assim, uma maior coerência sistêmica, unificando conceitos desde o direito penal até o direito administrativo (sancionador ou não), passando até pelo direito processual (penal, civil, trabalhista e eleitoral). Esse incremento de coerência sistêmica tende, inclusive, a trazer mais segurança jurídica, no sentido não só da

estudos sobre a coordenação e aplicação das normas no direito brasileiro. 1ª ed. LIMA-MARQUES, Claudia; MIRAGEM, Bruno (Coords). São Paulo: Thomson Reuters RT, 2020. p. 326-327.

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 34.

²⁸ MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, 2018. p. 250.

²⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago 2020. p. 243.

³⁰ *Ibidem*. p. 237.

previsibilidade das decisões, mas também da proteção às legítimas expectativas dos que têm relação jurídica ou fática com a Administração Pública. Nesse sentido, a proposição do PLS nº 349, de 2015, vem a suprir importante lacuna legislativa.³¹

Ainda que os temas trazidos pela alteração legislativa de 2018 à LINDB não se configurem novidades, porquanto já doutrinariamente e jurisprudencialmente enfrentados e, em alguns casos, até já normatizados, não se pode negar a contribuição que o agrupamento desses textos, em normativo legal de enorme relevo e alcance, exerce para “consolidar e, com isso, estimular a uniformidade e abrangência do uso”³² de tendências do Direito Público Nacional, contribuindo para formação de uma unidade principiológica e reforçando a relevância de observância para todos as áreas do Direito Público.

Conforme refere Carlos Ari Sundfeld, a introdução de normas gerais de Direito Público na LINDB, com uma perspectiva mais contemporânea e pragmática, visa oferecer estabilidade às ações estatais, de modo a tornar mais preservada a atuação dos gestores e dos particulares, sem prejuízo do controle dos atos administrativos.³³ A renovada LINDB propõe-se a preservar o controle estatal e o equilíbrio das relações internas e das relações com a sociedade, respeitando a confiança legítima e protegendo os agentes públicos que agem de boa-fé.³⁴

Sobre a importância da preservação da confiança, para estabilização das relações jurídicas, em caso de mudanças pelo Estado, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, em seminário docente intitulado “Impactos da Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”, editou o seguinte Enunciado:

17. É imprescindível, a partir da ideia de confiança legítima, considerar a expectativa de direito como juridicamente relevante diante do comportamento inovador da Administração Pública, preservando-se o máximo possível as relações jurídicas em andamento. Neste contexto, torna-se obrigatória, sempre para evitar consequências desproporcionais, a

³¹ SENADO FEDERAL, parecer da relatora do Projeto de Lei 349/2015 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1630433026106&disposition=inline>>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

³² CÂMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB – Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov. 2018. p. 122.

³³ SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 35.

³⁴ *Ibidem*. p. 36.

criação de regime de transição, com vigência ou modulação para o futuro dos efeitos de novas disposições ou orientações administrativas.³⁵

De outro lado, com igual relevo jurídico, a nova LINDB foi elaborada para proteção do gestor público honesto. Sobre esse aspecto, Juliana Bonacorsi de Palma pondera sobre a necessidade da tutela dos gestores honestos de modo diferenciado em relação aos maus gestores, com balizas de confiança e segurança jurídica, a fim de que suas ações sejam orientadas na busca de soluções mais “criativas, céleres e eficientes” e não pautadas pelo controlador.³⁶ Assim sintetiza a autora sobre as balizadas da LINDB direcionadas ao gestor público de boa-fé:

Basicamente, a tutela do gestor público honesto está sedimentada em duas frentes: (i) depositar confiança na pessoa do gestor — por essa razão ele não será pessoalmente responsabilizado, mas sua ação poderá ser corrigida (recompensa) e (ii) conferir segurança para que ele efetivamente decida do melhor modo possível na sua avaliação técnica, podendo inovar na gestão pública e mesmo contrariar os entendimentos controladores, desde que fundamentadamente.³⁷

No tocante a insegurança jurídica dos agentes públicos dois fatores se sobressaem, primeiro o hipercontrole exercido pelos órgãos, que são legitimados justamente pelo controle que exercerem, o que culmina, por vezes, em um rigor maior na responsabilização; segundo decorrente da falta de parâmetros normativos para incidência desse controle, ensejando que bons gestores sejam responsabilizados por algo que realizaram, do mesmo modo que seriam se nada tivessem feito (soma-se a isso o fato de que a sanção para omissão costuma ser mais branda), incentivando-se, assim, o não agir, no fenômeno que está sendo chamado de “apagão das canetas” e, com isso, inibindo as iniciativas criativas e desestimulando o desempenho de funções públicas relevantes por pessoas qualificadas como bons e honestos gestores.³⁸

³⁵ IBDA-Instituto Brasileiro de Direito Administrativos. “Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo”: Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, 14 de jun. 2019. Disponível em: <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

³⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago 2020. p. 236.

³⁷ *Ibidem*. p. 236.

³⁸ MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 114-115.

O presente estudo terá por enfoque a proteção da confiança e segurança jurídica entre os terceiros que participaram de uma relação jurídica com o Estado, e não sobre o enfoque da proteção aos gestores públicos (embora, obliquamente, as situações estejam interligadas).

Sob essa perspectiva há, como ressaltado, especial atenção à segurança jurídica, notadamente os artigos 23, 24 e 30³⁹: i) regime de transição para nova interpretação (art. 23); ii) vinculação às orientações gerais da época para revisão de validade (art. 24) e iii) vinculação e publicização das interpretações administrativas e controladoras (art. 30).

Nesse enfoque a ser adiante aprofundado, a tônica do ordenamento jurídico é a “inteligência da previsibilidade”, na qual se estima por relações horizontais⁴⁰, e a coerência das decisões administrativas, de modo a preservar estabilidade nas relações travadas com o Poder Público.

2.2 Mecanismos de promoção da segurança jurídica e proteção da confiança: artigos 24 e 30 da LINDB.

As interligações crescentes entre direito público e direito privado e a presença do Estado, nos mais variados campos (prestador de serviços, aplicador, regulador e controlador), torna imperativa a existência de normas de sobredireito as quais estabeleçam diretrizes gerais para aplicação do Direito.⁴¹

O incremento da segurança jurídica, conforme preleciona Thiago Marrara, resulta de três fatores: *i*) ordenamento jurídico estruturado e redigido de forma clara e objetiva, *ii*) mecanismos de garantia da previsibilidade, de proteção da confiança e de posições jurídicas legítimas e *iii*) instrumentos para tutela dos direitos atingidos por agressões geradoras de instabilidade e incerteza inadmissível.⁴²

³⁹ Quanto a essa proposta de divisão e sistematização dos eixos da Lei 13.655/2018, sem prejuízo de outras propostas de sistematização: MAFFINI, Rafael da Cás. **Segurança Jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 115.

⁴⁰ VIANA, Ana Cristina Aguilar. A Administração Pública na Racionalidade da Previsibilidade: Ensaio sobre Aplicação do Princípio da Confiança. *In: A Lei de Introdução e o Direito Administrativo brasileiro*. VALIATI, T. P.; HUNGARO, L. A.; MORETTINI E CASTELA, G. (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 648.

⁴¹ SCHWIND, Rafael Wallbach. O sentido da LINDB no sistema atual. *In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- Anotada: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin. p. 48.*

⁴² MARRARA, Thiago. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 23 da LINDB *In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo:*

Nesse contexto, como um dos eixos norteadores das alterações introduzidas na LINDB, insere-se a proteção da segurança, com a introdução de mecanismos para estabilização, previsibilidade e coerência das decisões administrativas nas relações jurídicas dos terceiros (pessoas físicas e jurídicas) que se relacionam com o Poder Público.

Como instrumentos para preservação da segurança jurídica e proteção da confiança, a Lei 13.655/2018 traz incorporados fundamentos da teoria dos precedentes administrativos⁴³, que podem ser identificados em três artigos: *i*) art. 23 – o qual prevê regimes de transição ou modulação de efeitos de decisões para casos de mudança interpretativa ou de orientação (superação dos precedentes) que ocasionem alguma limitação ou efeito restritivo sobre direitos; *ii*) art. 24 que estabelece a preservação de atos produzidos sob a vigência de entendimento antecedente distinto (irretroatividade das novas “orientações gerais”) e *iii*) art. 30 a qual regra a força vinculativa dos precedentes e fomenta a adoção de instrumentos para consolidação e publicização dos entendimentos.⁴⁴

A partir das referidas disposições legais, resta clara a ideia de uma mudança de compreensão, de que somente a lei, aliada às convicções do intérprete, seriam suficientes para execução concreta da norma, impelindo-se os administradores e controladores, a terem coerência na aplicação das regras e princípios, levando em consideração experiências consolidadas anteriormente⁴⁵, a exigir do aplicador/intérprete raciocínios jurídicos fundamentados sobre as similaridades e diferenças entre as situações sob análise e as anteriormente decididas.⁴⁶

As formulações contidas na LINDB, em especial nos artigos 23, 24 e 30, visam estabelecer um panorama de estabilidade, previsibilidade e coerência na hermenêutica sobre o Direito Público, o que se mostra necessário, especialmente no

Quartier Latin. p. 230.

⁴³ A Lei 13.655/2018 igualmente faz referência aos precedentes judiciais, todavia esses já eram amplamente conhecidos e regados na norma Constitucional e Infraconstitucional.

⁴⁴ Ainda que já salientado no início do trabalho o caráter nacional da LINDB, cumpre referir que no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a partir da vigência da Lei Estadual 15.612/21, que dispõe sobre o processo administrativo no Estado, algumas das disposições encontram-se igualmente positivadas no âmbito do Estado, como é o caso dos artigos 56 e 67, que reproduzem, em grande medida, as disposições dos artigos 23 e 24 da LINDB.

⁴⁵ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 490-491.

⁴⁶ *Ibidem*. p. 497.

atual cenário em que há constantes oscilações na aplicação do Direito, por parte dos órgãos administrativos, controladores e judiciais.

Sobre a relevância de observância de tais premissas, e necessidade de análise do aspecto temporal da segurança jurídica, de modo global (passado, presente e futuro), destaca Humberto Ávila: “se o cidadão não sabe pelo que esperar, não consegue prever; e, se não consegue prever, não consegue orientar-se pelo Direito. Se isso ocorre, a segurança do passado cobra o custo da insegurança do futuro”⁴⁷, ganhando relevo as regras inseridas na LINDB.

No presente estudo, serão analisados os artigos 24 e 30 da LINDB, excluindo-se a regra do art. 23 a qual prevê os regimes de transição e modulação nos casos de mudança de interpretação.

Passa-se, então, a abordagem dos pressupostos de aplicação insertos nos artigos 24 (tutela de direitos subjetivos) e 30 da LINDB (regra o próprio Direito Público, por meio de condicionantes de validade das decisões).⁴⁸

2.2.1 Pressupostos de aplicação do artigo 24 da LINDB

A ciência do Direito reconhece a inexistência de interpretações unívocas para as normas e igualmente a necessidade de adaptações de acordo com a evolução social, econômica e/ou política, todavia, por vezes a alteração brusca de interpretações pode levar a situações mais gravosas para os administrados e colaboradores que as alterações normativas em si.⁴⁹

Nesse contexto exsurge a norma expressa no art. 24 da LINDB, relacionada aos processos de invalidação dos atos administrativos, que assim dispõe:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativas, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em

⁴⁷ AVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2021.p. 183.

⁴⁸ HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, jan./abr.2021. p.151.

⁴⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos. Aspectos gerais introdutórios da nova LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019 p. 32.

jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

A finalidade da regra é vedar a invalidação dos atos já aperfeiçoados exclusivamente com base em alterações interpretativas, sem prejuízo de invalidação de atos ilegais, ou seja, dar concreção ao princípio da segurança jurídica. A norma é, assim, balizadora da maneira pela qual devem ser enfrentadas as alterações interpretativas.⁵⁰

Trata-se de regra de direito intertemporal, que tem por fundamento a irretroatividade das normas, baseado no brocardo: *tempus regit actum*⁵¹. Serve como limitadora, no exame da legalidade, para invalidação de atos que produziram efeitos baseados em interpretação ultrapassada.⁵²

Assim como preceitua o art. 6º da LINDB, em relação à edição de textos legais, as novas interpretações dadas às normas jurídico-administrativas, nada mais são que a produção de novas normas jurídicas⁵³ e, portanto, em caso de mudança, deve ser assegurada a manutenção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito praticado sob aquela interpretação, consoante preceito constitucional.⁵⁴

Nessa mesma linha são os ensinamentos do Professor Jacintho Arruda Câmara, ao referir que novas leituras sobre leis já em vigência importam na “criação de nova norma jurídica”, pois alteram o conteúdo da prescrição até então obtida do direito em vigência, rompendo com as legítimas expectativas da sociedade, especialmente quando se trata de entendimento geral exarado pelo próprio Estado.⁵⁵

Acerca da referida norma, precisa é dicção de Juliana Bonacorsi de Palma:

⁵⁰ MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 118-119.

⁵¹ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago 2020. p.237.

⁵² MARQUES NETO, Floriano P. de A.; FREITAS, Rafael Vêras. **Comentários à Lei 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). 2ª reimpr. Belo Horizonte: Forum, 2019. p. 92.

⁵³ “[...]a mudança de interpretação tem que ser entendida como a edição de norma nova, que vale para o futuro, mas não retroage – do mesmo modo que não retroagem as leis novas (pois elas não atingem os casos passados)”. SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Interpretações administrativas aderem à lei?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, mai./ago. 2012. p. 113.

⁵⁴ BRASIL. Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXVI.

⁵⁵ CÂMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB – Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial- Direito Público na LINDB (Lei 13.655/2018), Rio de Janeiro, nov. 2018. p. 116-117.

A lei apenas explicita o que já é regra no Direito: atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas perfeitos e eficazes são regidos pela lei do seu tempo em qualquer circunstância, seja ela de elaboração, controle ou desconstituição. O tempo para estabelecer o conjunto de normas e orientações é o mesmo para todas as situações futuras e corresponde àquele em que se deu a perfeição, ou seja, o momento em que a produção de atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas tiver se completado.⁵⁶

A norma, em certa medida, reproduz determinação constante no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei no 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), trazendo no entanto, importantes modificações quanto à abrangência e ao detalhamento.

Quanto à abrangência⁵⁷, a norma é destinada tanto à esfera **administrativa** (autotutela), sendo impositivo à administração pública exercer o autocontrole da legalidade sobre seus atos (processuais, negociais ou normativos), isto é, o poder-dever de anular ou revogar seus próprios atos, nos termos dos enunciados sumulares 346⁵⁸ e 473⁵⁹ do Supremo Tribunal Federal, como para esfera revisora, **judicial** (controle contencioso) e **controladora** (órgãos de revisão). Tem alcance igualmente para as três esferas de Poder (executivo, legislativo e judiciário).⁶⁰

⁵⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago 2020. p. 238.

⁵⁷ Cf. enunciado nº 1 do IBDA: “As expressões “esfera administrativa, controladora e judicial” contidas na LINDB abrangem o exercício de todas as funções estatais que envolvam aplicação do ordenamento jurídico.” IBDA. Instituto brasileiro de Direito Administrativo. **Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB**. 14 jun. 2019. Disponível em: <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 346**. “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 17 de jun. 2022.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 17 de jun. 2022.

⁶⁰ Sobre o campo de alcance não há consenso doutrinário, porquanto alguns defendem sua extensão para todos aqueles que se equiparem aos entes estatais, ou seja, que assumam poderes de restrição em substituição ao Estado (critério material ou objetivo), enquanto outros admitem a prevalência do critério subjetivo ou orgânico, isto é, incidência apenas para agentes, órgãos e entes estatais. Critério material: Cf. MARRARA, Thiago. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 23 da LINDB. In: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942- Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019 p. 231. e MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. **Comentários à Lei 13.655/2018** (Lei de Segurança para Inovação Pública). de. 2 reimpr. Belo Horizonte: Forum, 2019. p. 71. Critério subjetivo: Cf. Rodrigues, Itiberê de O. Castellano. Comentários ao art. 23 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 98-99.

Marçal Justem Neto, ao comentar sobre os artigos 23 e 24 da LINDB e os efeitos da reinterpretação de Norma de Direito Público, ressalta a abrangência da norma às duas esferas:

As regras se aplicam tanto a decisões da Administração Pública quanto a decisões judiciais e de entres(sic) de controle. Portanto, confere-se proteção de duas espécies de incerteza hoje existentes no direito brasileiro: aquela gerada pela mudança de entendimento da própria autoridade e aquela gerada pela interpretação divergente conferida à norma pelo controlador ou pelo Judiciário.⁶¹

No que concerne ao detalhamento, a norma especifica como e onde incide a vedação de retroatividade, isto é, para todos os atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas **cuja produção já se houver completado** (passado), de forma que as mudanças interpretativas sejam aplicadas dali para frente (futuro).

Quanto ao seu conteúdo, verifica-se que a norma veda a revisão, entendida aqui como nova decisão advinda da Administração Pública seja por autotutela ou esfera controladora e advinda do poder Judiciário, quanto à “validade”. A expressão “revisão” abrangeria, portanto, todos os instrumentos que importem em eliminação da validade dos atos jurídicos.⁶² A norma, assim, mais do que preservar os efeitos já produzidos, impossibilita que seja declarada a sua invalidade, de forma que o ato seguirá válido e produzindo efeitos.

A proteção da confiança, que está instrumentalizada na previsão legal em análise, está intimamente relacionada ao atributo de presunção de legitimidade de que gozam os atos administrativos pois, é a partir desta “que se entende que os atos praticados pela administração estão em conformidade com o ordenamento e se tornarão estáveis”.⁶³

A disposição legal, como afirma Jacintho Arruda Câmara, tem como objetivo preservar as decisões administrativas tomadas com base em determinado

⁶¹ JUSTEM NETO, Marçal. Os efeitos da interpretação de norma de direito público. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 235.

⁶² ALMEIDA, Fernando Menezes de. Comentários Gerais ao Dispositivo. Comentário ao art.24. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 268.

⁶³ VIANA, Ana Cristina Aguiar. A Administração Pública na Racionalidade da Previsibilidade: Ensaio sobre Aplicação do Princípio da Confiança. *In*: **A Lei de Introdução e o Direito Administrativo brasileiro**. VALIATI, T. P.; HUNGARO, L. A.; MORETTINI E CASTELA, G. (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 657.

entendimento vigente, assegurando a estabilização das relações jurídicas e proteção da segurança jurídica. A norma, segue o autor, “cristaliza um verdadeiro vetor para aferição da validade dos atos administrativos em geral”, de modo que eventual mudança de interpretação acerca do direito vigente, não pode servir de norte para anular decisão administrativa já consolidada, mas tão somente para alcançar fatos posteriores pois, caso contrário, implicaria em romper as legítimas expectativas acerca da irretroatividade das normas jurídicas.⁶⁴ Ainda, conforme salienta Maffini, a norma tem uma “perspectiva voltada para o futuro, no sentido de produzir efeitos prospectivos de interpretações sedimentadas quando da concretização das condutas administrativas, quanto à sua validade”.⁶⁵

Segundo Fernando Menezes de Almeida⁶⁶, na aplicação da norma sob análise está em questão a seguinte lógica: *i*) existência de uma “orientação geral”, decorrente de processo interpretativo lícito; *ii*) não configuração de “orientação geral” interpretações que refujam a licitude, isto é, que levem a práticas ou decisões ilícitas; *iii*) escolha superveniente por outra interpretação lícita, geradora de nova orientação geral, não seja fundamento para invalidação dos atos praticados sob a égide a interpretação primária.

Segue Fernando Menezes de Almeida:

Mesmo em face deste artigo 24, persiste, evidentemente, a possibilidade de invalidação do ato, por exemplo, fundamentada em ilegalidades que não tenham relação com nenhuma orientação geral; ou em caso no qual as supostas orientações gerais em verdade constituam prática administrativa ilegal, em que pese “reiterada” e “conhecida”, mas ainda em curso de questionamento no âmbito da administração ou do judiciário; ou ainda em caso no qual as supostas orientações gerais em verdade decorram de “interpretações” contidas “em atos públicos de caráter geral”, editados por determinada autoridade, mas cuja legalidade ainda esteja em vias de revisão por instâncias administrativas.⁶⁷

A preservação dos atos, com base na irretroatividade da nova interpretação ou orientação, que imponha novo dever ou condicionamento, portanto, não significa

⁶⁴ CAMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB – Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov. 2018. p. 116.

⁶⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 124.

⁶⁶ ALMEIDA, Fernando Menezes. Comentários Gerais ao Dispositivo. Comentário ao art.24. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 266.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 266.

que a Administração Pública está dispensada de invalidar os atos praticados com vícios insanáveis, sempre respeitados a ampla defesa e contraditório.

A LINDB, em seu artigo 24, definiu como parâmetro para aferição de validade dos atos administrativos “as orientações gerais da época”, impedindo sejam declarados inválidos atos “com base em mudança posterior de orientação geral”. Ainda, definiu em parágrafo único o que deve ser compreendido como “orientações gerais” para efeito de vedação de anulação de atos administrativos.

O aprofundamento sobre a determinação das “orientações gerais da época” e seus desdobramentos será abordado no capítulo 2 do presente trabalho, bem como a sua correlação com as disposições do art. 30, em especial no que se refere a ao caráter vinculante ou autovinculante da administração pública aos seus precedentes.

2.2.2 Pressupostos de aplicação do artigo 30 da LINDB

Correlata ou antecedente à necessidade de estabilização das relações jurídicas estabelecidas sob a égide de determinada diretriz está a proposição normativa do art. 30 da LINDB, que preconiza a estabilização das interpretações jurídicas por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.⁶⁸ A norma está assim redigida:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Para segurança jurídica na aplicação do Direito Público (Constitucional, Tributário, Administrativo, Ambiental, etc), novas condicionantes à validade das decisões públicas foram impostas, bem como, mecanismos para estabilização das decisões no tempo, de acordo com o contexto fático e jurídico, sem prejuízo de seu aperfeiçoamento contínuo.⁶⁹

⁶⁸ LUNARDELLI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942.Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 477.

⁶⁹ MOREIRA, Egon B.; PEREIRA, P. P. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov/2018. p. 246.

Assim, dando concretude ao princípio da segurança jurídica, o artigo 30 da LINDB normatiza no plano do Direito Público as orientações já consagradas no âmbito Constitucional (Art. 103-A da Constituição Federal) e no Processo Civil (Arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil), a fim de que sejam extraídas das decisões administrativas a tese abstrata que pautará a administração pública em suas atuações até posterior revisão.⁷⁰

O sistema de respeito aos precedentes no espaço jurisdicional, consagrado pelo Código de Processo Civil de 2015, ainda que existisse previsão de aplicação subsidiária e supletiva aos processos administrativos⁷¹, não foi muito explorado no âmbito administrativo, daí a importância das alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018, pois ainda há muito para evoluir no processo de tomada de decisões públicas por órgãos administrativos e de controle para concretizar o primado da segurança jurídica. Nesse ponto, bem destacam Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira:

Esta Lei de Segurança Jurídica igualmente acaba com uma falsa polêmica, integrando o Código de Processo Civil ao cotidiano da Administração Pública Brasileira. Em outras palavras, a atual disciplina jurídica da legislação processual, ao prescrever um dever de justificação das decisões judiciais com observância de critérios de racionalidade, (art. 489, CPC/2015) bem como de desenvolvimento coerente e estável do Direito (arts. 926 e 927, CPC/2015), deu a falsa impressão de que o Direito Público e os órgãos e entidades da Administração Pública estavam alheios a essa postura decisória, pelo simples fato da alocação da regra em um corpo legislativo processual civil. Nada mais errado.⁷²

A norma, portanto, sobreleva o dever de criação de precedentes administrativos (em sentido amplo), tais como os judiciais, com parâmetros de “racionalidade, legitimidade e institucionalidade” das decisões públicas⁷³ e traz a autovinculação da Administração em relação aos atos de orientação que forem editados.

⁷⁰ CARDOSO, Henrique Ribeiro e DÓRIA, Davi Barreto. A segurança jurídica dos atos administrativos e a objetivação das demandas refletidas no art. 30 da nova LINDB. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, ano 16, n. 279, set./dez. 2020. p. 165.

⁷¹ Brasil. Lei 13.105/2015: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.” Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁷² MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov/2018. p. 248.

⁷³ *Ibidem*. p. 247.

Trata-se de norma que instrumentalizada o princípio da segurança jurídica porquanto autoriza “que a Administração Pública estabeleça padrões decisórios, ou proíbe que essa mesma administração atue, sem critério, contra esse padrão, quando ela mesma gerou essa situação jurídica específica”.⁷⁴ Busca, em suma, trazer estabilidade às interpretações jurídicas, de modo a promover certeza e validação das expectativas na atuação da autoridade administrativa.⁷⁵

Acerca da importância dos referidos mecanismos, precisos são os ensinamentos de Marcelo Schenk Duque ao referir que o discurso jurídico para tomada de decisões deve ser passível de fundamentação e controle, de modo que deve-se buscar critérios para minimizar os espaços de arbitrariedade nos processos de aplicação e interpretação das normas, sem que isso importe reconhecer que há uma única resposta aceitável para as questões jurídicas apresentadas.⁷⁶

Ainda, acerca da relevância da norma em análise, destacam Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira:

Conforme consignado na abertura deste texto, o art. 30 da LINDB configura a chave de abóboda do sistema: a peça que assegura sua coerência e sustentabilidade. É o art. 30 a norma que confere segurança jurídica ao sistema instalado pela Lei nº 13.655/2018, ao determinar que a aplicação dos dispositivos anteriores seja respeitada horizontal e verticalmente.⁷⁷

O dever mandamental inscrito no artigo 30 da LINDB tem abrangência geral, ou seja, para todas as decisões jurídicas, independentemente da área (objetividade geral) e para todas as autoridades públicas, em todos os Poderes do Estado (subjetividade geral).⁷⁸

No que se refere ao alcance da diretriz inserta na norma, destacam Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira:

⁷⁴ HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, jan./abr.2021. p. 151.

⁷⁵ LUNARDELLI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H. SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 477.

⁷⁶ DUQUE, Marcelo Duque Schenk. Comentários ao art. 30 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 191-192.

⁷⁷ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov.2018. p. 270.

⁷⁸ *Ibidem*. p. 261.

O dispositivo legal positiva norma prescritiva de observância pelos decisores dos órgãos administrativos e controladores, assim como todas as autoridades públicas, dos precedentes formados nas decisões tomadas pelos tribunais ou órgãos com competência para definir sobre a interpretação e aplicação das regras envolvidas nos casos concretos. Tal dever em tudo se assemelha com aquele imposto aos órgãos jurisdicionais, nos termos dos arts. 926 e 927 do CPC.

Isto é, a unidade do Direito decorre também da inalterabilidade das dos órgãos colegiados — constatação que assume papel de suma importância no processo administrativo. Logo, a todos os órgãos e entidades equivalentes a tribunais — *rectius*: colegiados decisórios —, sem exceção, desde os Tribunais de Contas até o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), passando pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), bem como conselho de contribuintes, as corregedorias e agências reguladoras, foi atribuído o dever processual de prestigiar a segurança jurídica advinda da estabilidade de decisões anteriores, que precisam se tornar uniformes com o decorrer do tempo (a mesma forma e o mesmo conteúdo decisório).⁷⁹

Para atingimento dessa uniformidade, o artigo 30 da LINDB elenca algumas das formas que podem utilizadas para que a administração consolide e publicize seus próprios precedentes, isto é, “preceitua normas jurídicas advindas de fontes não legislativas que devem ser obrigatoriamente cumpridas pelos órgãos e entidades administrativas”.⁸⁰

Desde logo importa referir que os instrumentos legais enumerados no texto do artigo 30 da LINDB (regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas) devem ser compreendidos como exemplificativos e não taxativos.⁸¹

A importância exteriorizada está, não só em trazer à luz de modo objetivo as interpretações dadas pelas autoridades (cognoscibilidade), mas consignar de modo expresso a vinculatividade dessas interpretações e aplicações do Direito (confiabilidade e calculabilidade).

O dever de instauração e autovinculação previsto no artigo 30 da LINDB traz dois desdobramentos: *i*) institucionalização do efetivo respeito no plano horizontal e vertical *ii*) estabilização institucional das decisões, de modo a fomentar a confiança nas decisões e promover o desenvolvimento do Direito de maneira “coerente, igualitária, consistente e estável”.⁸²

⁷⁹ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov/2018. p. 265.

⁸⁰ *Ibidem*. p. 269.

⁸¹ O Decreto 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei 4.657/42, em seu artigo 19, o qual dispõe sobre a segurança jurídica na aplicação das normas, refere, além dos instrumentos citados no art. 30, “normas complementares, orientações normativas e enunciados”.

⁸² MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. *Op. cit.* p. 247.

Como um dos elementos para redução da insegurança jurídica, destaca Marcelo Schenck Duque, insere-se a necessidade de critérios que reduzam a arbitrariedade no processo de tomada de decisões, os quais podem ser sintetizados por meio de uma tríplice vinculação: i) vinculação ao texto normativo, ii) vinculação a metodologia jurídica interpretativa ante o mesmo conjunto de casos e iii) vinculação aos precedentes das correlatas instâncias decisórias, de acordo com a hierarquia funcional e competência Constitucional.⁸³

Das diretrizes até aqui trazidas pela norma, percebe-se a sua importância para a atividade de interpretação e aplicação do Direito, de modo a “conferir autoridade de precedente à razão de decidir de todas as decisões tomadas pelos órgãos decisórios”⁸⁴, dando uniformidade para as decisões das autoridades públicas e com isso trazendo segurança jurídica.

Assume relevo, portanto, o estudo dos precedentes administrativos na dicção da nova LINDB e a correlação do artigo 30 com a norma do artigo 24, que traz consigo o conceito de “orientações gerais da época” como critério para impedir a invalidação de atos praticados sob sua égide.

Passa-se, a seguir ao capítulo 2, em que serão aprofundados os temas relacionados aos precedentes administrativos, em especial no que diz aos padrões decisórios estabelecidos e autovinculação como critério para estabilização, previsibilidade e uniformidade das decisões administrativas, conforme diretivas dos artigos 24 e 30 da LINDB.

⁸³ DUQUE, Marcelo Schenk. Comentários ao art. 30 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 205.

⁸⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov/2018. p. 266.

3 ESTABILIZAÇÃO, PREVISIBILIDADE E UNIFORMIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NA DICÇÃO DA LINDB.

A questão que ora se analisa, à luz dos regramentos inseridos no Decreto-Lei 4.657/42 (LINDB), pela Lei nº 13.655/18, é a coerência na atuação do Poder Público, com o fito de garantir previsibilidade aos destinatários das ações estatais, protegendo as legítimas expectativas e uniformizando as decisões administrativas, sem que isso implique estagnação do Direito, o qual deve acompanhar as mudanças políticas, sociais e jurídicas para atender, com eficiência, às exigências e interesses que devem ser satisfeitos pelo Estado.

Como adverte Maffini, há necessidade de adaptação do direito administrativo para desempenho de sua função essencial no Estado de direito contemporâneo, ou seja, de harmonizar as prerrogativas públicas, necessárias para o desempenho de seu papel, com os direitos e garantias previstos na Constituição Federal.⁸⁵

O presente estudo tem por escopo analisar, exclusivamente, os impactos das decisões produzidas pela administração pública à luz das disposições dos arts. 24 e 30 da LINDB.⁸⁶ Deve-se compreender decisões, para efeitos do presente estudo, como aquelas advindas de resolução de conflitos e, igualmente, os atos de caráter integrativo ou normativo, ou seja, qualquer deliberação que produza consequências jurídicas diretas ou indiretas.⁸⁷

Nas precisas lições de Moreira e Pereira, a complexidade envolvida no processo de interpretação e aplicação do Direito, para os denominados “casos difíceis”, dada a indeterminabilidade das normas jurídicas, o caráter argumentativo do Direito e a dimensão procedimental do Estado de Direito (ao estimular o direito de discutir as normas jurídicas e sua adequação com os valores da ordem constitucional ou até internacional), exige raciocínios jurídicos que vão além da lógica dedutiva e do silogismo.⁸⁸

⁸⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 253, jan/abr 2010. p. 160.

⁸⁶ Não integram o estudo os precedentes judiciais e sua vinculação na esfera administrativa.

⁸⁷ MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, nov/2018. p. 102-103.

⁸⁸ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, Nov.2018. p. 249-253.

Desse modo, o processo de construção das decisões que serão obrigatórias, merece um aprofundamento argumentativo a fim de que possa ser extraída a adequada *ratio decidendi*.⁸⁹ Tal reforço argumentativo está previsto nos artigos, 20, 21, 23 e 24 da LINDB, com conteúdo mínimo, de acordo com as peculiaridades do tipo de decisão, sem prejuízo de aplicação simultânea quando houver enquadramento em mais de uma espécie normativa.⁹⁰

De outro lado, para que a sociedade conduza seus comportamentos de acordo com ordenamento vigente, contribuindo para pacificação social, é necessário que sejam capazes de identificar, de modo claro, quais são esses regramentos (conteúdo e alcance), para pautarem suas escolhas pessoais, sociais e econômicas.

Assim, dentre as funções da Administração Pública, possivelmente uma das mais relevantes e corriqueiras diz com a interpretação das normas para aplicação em casos concretos, considerando que as normas de Direito Público são, no geral, imprecisas e repletas de conceitos jurídicos indeterminados.⁹¹

Na aplicação do Direito, não só na esfera judicial, verifica-se que importantes elementos hermenêuticos são encontrados em pronunciamentos administrativos, tanto em processos administrativos (observados o contraditório e a ampla defesa) como pareceres e respostas a consultas (procedimentos administrativos sem observância do contraditório e ampla defesa).⁹²

Assim, as decisões interpretativas do direito público devem consolidar as construções jurídicas firmadas, sendo imperativo o “dever de coerência no decidir”, a fim de garantir a formação regular de direitos subjetivos, homenageando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.⁹³

⁸⁹ VALE, Luis Manoel Borges do. A construção do precedente administrativo, no âmbito dos órgãos colegiados, e o problema da extração da *ratio decidendi*. In: **Por uma Teoria dos Precedentes Administrativos**. VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. (Coords.). São Paulo: Editora JusPodvim, 2022. p. 104.

⁹⁰ CALIL, Ana Luíza. Motivação administrativa: passado, presente e futuro no direito administrativo. In: **NOVA LINB: Consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 176.

⁹¹ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago 2020. p. 227-228.

⁹² LOPES FILHO, Juraci Mourão BEDÊ, Fayga Silveira. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, out./dez. 2016. p. 240-241.

⁹³ MAFFINI, Rafael da Cás e HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, set./out. 2018. p. 260.

Para garantir a coerência e integridade ao ordenamento jurídico, bem como propiciar previsibilidade e estabilidade, ao analisar sobre um determinado caso e firmar posicionamento da Administração, não pode ignorar o que já havia deliberado anteriormente sobre o tema, devendo observar o indispensável diálogo com o passado, ainda que para rechaçar as proposições anteriores.⁹⁴

Deste modo, impõe-se a compreensão do sistema de precedentes administrativos, como fonte do Direito Administrativo⁹⁵, na formação de um padrão decisório e sua vinculatividade, como forma de garantir coerência e segurança jurídica (cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade).

3.1 Sistema de precedentes administrativos e a Lei 13.655/2018

O sistema de aplicação das normas de Direito Público introduzido pela Lei de Segurança visa consolidar as racionalidades dos antecedentes, de modo a conferir uniformidade nas decisões e assegurar previsibilidade, vinculando o Poder Público para novos casos que guardem relação de similaridade, de acordo com a *ratio decidendi* extraída do precedente.

As razões que justificam a adesão do sistema de deferência aos precedentes no Poder Judiciário igualmente exigem a implantação e observância de iguais matrizes nos processos de tomada de decisões por órgãos administrativos e de controle, para tutela da “racionalidade, legitimidade e institucionalidade”.⁹⁶

Embora no Direito Brasileiro a utilização dos precedentes judiciais seja largamente utilizada (ainda que necessário aprimoramento na sua aplicação⁹⁷) e haja extensa doutrina e jurisprudência reconhecendo, o mesmo não ocorre em relação aos precedentes administrativos. Segundo Luvizotto, a escassez doutrinária sobre os precedentes administrativos deve-se, em grande medida, pela forma que o Direito Administrativo pátrio foi concebido, com prevalência das fontes escritas (leis

⁹⁴ VALE, Luís Manoel Borges do. A construção do precedente administrativo, no âmbito dos órgãos colegiados, e o problema da extração da *ratio decidendi*. In: VALE, L. M. B. do; OLIVEIRA, R. C. R. (Coords.). **Por uma Teoria dos Precedentes Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodvim, 2022. p. 104-105.

⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Edição Kindle. p. 107.

⁹⁶ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB (Lei 13.655/2018), Rio de Janeiro, Nov.2018. p. 248.

⁹⁷ Cf. RAMIRES, Maurício. **Crítica à aplicação dos precedentes no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

em sentido amplo) e certa dúvida ou resistência quanto às fontes não escritas (costumes, jurisprudência e doutrina), sentindo-se essa preponderância até hoje.^{98e99}

O Ordenamento Jurídico Brasileiro, mesmo com a vigência da Lei 13.655/2018, não adotou um conceito legislativo de precedentes administrativos, ainda que presente a ideia de que a atuação administrativa, reiterada e de amplo conhecimento público, gere restrições para o Poder Público e vinculação para casos futuros.¹⁰⁰ Na parca doutrina brasileira, o tema não encontra tratamento uniforme.

Gustavo Marinho de Carvalho, em sua obra de 2016, assim definiu:

[...] 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.¹⁰¹

Rafael Carvalho Rezende Oliveira, que também se dedicou ao estudo do tema, conceituou como:

[...] a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública. O precedente administrativo pode surgir da prática reiterada e uniforme de atos administrativos em situações similares.[...]¹⁰²

Juliano Heinen, em artigo mais recente (2020), em análise das alterações da LINDB, assim preceitua:

⁹⁸ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.p. 86-87.

⁹⁹ A autora elenca outras causas que contribuíram: “A inexistência de um efetivo contencioso administrativo no Brasil, associada à prevalência, em determinado momento histórico, de uma concepção científica do Direito Administrativo e à predominância de um direito legislativo, com a noção de um regime jurídico administrativo, com um sistema coerente e lógico, e pode-se mencionar, ainda, a pouca projeção da jurisprudência administrativa, que não se fez notada, uma vez que apenas recentemente passa a promover a sua própria divulgação e a sistematização de suas decisões, distanciou a doutrina de avaliações empíricas ou relativas à efetividade das normas e, conseqüentemente, da possibilidade de investigação da efetiva influência que as fontes de natureza empírica, tais como a jurisprudência, o costume, os pareceres vinculantes e, evidentemente, o precedente administrativo, possam ter contribuído para parâmetros de fontes dessa disciplina.” LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.p.104

¹⁰⁰ *Ibidem*. p. 82.

¹⁰¹ CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos do Direito Brasileiro**. São Paulo, Editora contracorrente, 2016, Kindle. Posição 2414-2422.

¹⁰² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Edição Kindle. p. 93.

[...] é uma razão universalizável, necessária e suficiente, para solução de uma questão que não importa só ao presente, mas principalmente, ao futuro e a todo o País. Ele possui um núcleo, que nada mais é do que a norma jurídica geral que é construída (*ratio decidendi*). Sendo ela que constitui o caráter prescritivo do precedente, espelha o fundamento normativo da decisão. Como consequência (e após a sua constituição), o sujeito deve compreender como aplicar o precedente.¹⁰³

Sobre a divergência doutrinária existente, fator que pode obscurecer a incorporação de uma doutrina de precedentes no Direito Administrativo Brasileiro, Luvizotto sintetiza que o tema foi por vezes incluído ou confundido como: i) jurisprudência administrativa; ii) atos decisórios advindos dos órgãos de consulta; iii) práticas administrativas ou iv) decisões anteriores da administração, na esfera contenciosa ou consensual, geradoras de norma jurídica para a Administração.¹⁰⁴

Diferentemente do sistema de precedentes judiciais, em que a formação do precedente decorre de processo contencioso (com devido processo legal, ampla defesa e contraditório), com análise jurídica e motivação das decisões, na esfera administrativa, podem constituir precedentes decisões advindas de órgãos de contencioso como das instâncias não contenciosas, sejam atos ampliativos ou restritivos de direito, desde que resolvam de forma fundamentada e assumam relevância jurídica para casos futuros, inserindo-se nesse contexto as decisões administrativas que aprovam pareceres de modo a torná-lo normativo, produzindo efeito vinculante, quando previsto em lei ou regulamento, para futuras decisões.¹⁰⁵

Verifica-se, assim, em que pesem divergências acerca de quais situações, na esfera administrativa, estariam abrangidas pelo sistema de precedentes, o objetivo é a ampliação da segurança jurídica e proteção da confiança, bem como dar uniformidade e coerência às decisões do Poder Público.

Busca-se no sistema de precedentes administrativos obrigatórios ou vinculantes, a objetivação de demandas administrativas, a partir da formulação de teses jurídicas, abstratas e impessoais, conforme bem explicitam Henrique Ribeiro Cardoso e Davi Barreto Doria:

¹⁰³ HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, jan./abr.2021. p. 157.

¹⁰⁴ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 109-110.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 113-114.

A transposição desse microsistema para a seara administrativa tem a mesma finalidade: a formulação de teses abstratas que devem ser seguidas pela própria administração em casos similares. Na realidade, a objetivação de demandas administrativas é extração de uma tese impessoal e abstrata a ser aplicada a casos concretos com substratos fáticos iguais ou assemelhados àqueles que deram origem à tese, fomentando, pois, a segurança jurídica dentro da máquina administrativa.¹⁰⁶

O que confere relevância ao caso são as razões/raciocínios jurídicos externados e determinantes para solução do litígio.¹⁰⁷ Trata-se de mecanismo para imposição de obrigatoriedade ao respeito à racionalidade externada anteriormente em decisões administrativas ou judiciais. Requer a exposição dos fundamentos determinantes do precedente (*ratio decidendi* ou *holding*) e sua similitude com o novo caso trazido (*analogy*) para resolução, afastando-se os argumentos não essenciais para formação do precedente (*obiter dictum*).¹⁰⁸ O sistema, conforme afirma Heinen, cria normas gerais a partir de um caso concreto, estatuidando uma prescritividade, para os casos semelhantes que se seguirem.¹⁰⁹

Todavia, a lógica e importância do sistema de precedentes, como advertem Juraci Mourão Lopes Filho e Fayga Silveira Bedê, não deve ser compreendida somente pela autoridade normativa extraível, reguladora de casos futuros, e que pode vir a ser sintetizada em uma norma geral e abstrata (a exemplo das súmulas e enunciados), mas essencialmente em sua dimensão interpretativa, em que uma nova solução hermenêutica é encontrada, de acordo com os argumentos jurídicos expostos para solução do caso (força hermenêutica), pois o que poderá ser usado futuramente “pode ser um conceito, um argumento, uma linha de raciocínio que não pode se traduzir nessa 'promulgação' normativa”.¹¹⁰

O transpasse do sistema de precedentes para o sistema brasileiro, na via judicial, ganhou contornos diversos na formação do chamado precedente judicial vinculante, especialmente a partir da vigência do Código de Processo Civil de 2015, não sendo pacífico na doutrina, que estuda os precedentes judiciais, se as

¹⁰⁶ CARDOSO, Henrique Ribeiro; DÓRIA, Davi Barreto. A segurança jurídica dos atos administrativos e a objetivação das demandas refletidas no art. 30 da nova LINDB. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, ano 16, n. 279.3, set./dez. 2020. p. 173.

¹⁰⁷ HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, jan./abr.2021. p. 154/155.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2018. Edição Kindle. p. 85.

¹⁰⁹ HEINEN, Juliano. *Op. cit.* 156.

¹¹⁰ LOPES FILHO, Juraci Mourão; BEDÊ, Fayga Silveira. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, out./dez. 2016. p. 244-247.

disposições dos art. 926 e 927 do CPC, de fato teriam incorporado o sistema do *stare decisis*, vez que no sistema brasileiro, as decisões judiciais já nasceriam com a força obrigatória para casos futuros, enquanto no sistema do *common law*, essa caracterização cabe aos próprios tribunais.¹¹¹

Como se infere, o denominado sistema de precedentes, incorporado ao sistema judicial brasileiro, já com muitos temperamentos e matizes diversos do sistema do *common law (stare decisis)*, também encontra novos desafios na seara administrativa¹¹², seja pela inafastabilidade do controle jurisdicional, consagrado na Constituição Federal¹¹³, seja pelas diferenças entre procedimentos e demais características que envolvem a Administração Pública e seus órgãos.

A matriz do sistema de precedente está baseada em atos decisórios a partir de casos concretos, com conteúdo jurídico, ainda que no Brasil, alguns doutrinadores insiram a prática administrativa no sistema de precedentes administrativos. Assim, a partir da Lei 13.655/2018, que insere conceitos e conteúdos diversos para dar concreção do princípio da segurança jurídica, há que se aprofundar na análise dos referidos institutos a fim de aferir seu alcance para efeitos de estabilidade, previsibilidade e uniformidade na atuação da Administração.

Para finalidade do presente estudo, será considerado sistema de precedentes em **sentido estrito**, as situações que envolvam conteúdo decisório a partir de casos concretos, em processos administrativos (contenciosos ou não) e em pareceres e respostas a consultas e, sistema de precedentes em **sentido amplo**, todas as situações elencadas na LINDB, em seus artigos 24 e 30, que sejam aptas a gerar vinculação do Poder Público, em maior ou menor extensão.

A tarefa perpassa pela compreensão dos conceitos de: (i) autovinculação; (ii) diretivas normativas do artigo 30 da LINDB e (iii) diretivas orientativas do artigo 24 e parágrafo da LINDB.

¹¹¹ Cf. GRINOVER, Ada Pelegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016. e STRECK, Lênio Luiz Streck. **Precedentes? Uma proposta aos ministros Schietti, Mussi e Sebastião**. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/senso-incomum-precedentes-proposta-aos-ministros-schietti-mussi-sebastiao>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

¹¹² Conforme Rafael C. R. Oliveira: “[...]os precedentes administrativos não exclusividade do Poder Executivo e podem ser originados, também do âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo, no exercício de suas funções administrativas atípicas”. OLIVEIRA, Rafael C. R. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2018. Edição Kindle. p. 114.

¹¹³ Brasil. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Art. 5º, inciso XXXV.

3.1.1 Autovinculação: limite e coerência no exercício da atividade estatal

A Administração Pública, no atual cenário do Estado Democrático de Direito, está subordinada não somente às leis, mas igualmente aos princípios jurídicos reconhecidos no sistema jurídico nacional, não se podendo conceber uma atuação completamente livre e arbitrária.¹¹⁴ Deve pautar-se em *observância da juridicidade*, englobando o ordenamento com um todo (normas, valores, princípios e garantias fundamentais) e, disso decorre uma necessidade de alteração no padrão de controle, pois ganha relevo jurídico a maneira como se efetivam concretamente essas atuações e o modo como são proferidas as decisões administrativas.¹¹⁵

A autovinculação ou autolimitação se insere nesse cenário e atua como importante fator de redução da discricionariedade, impedindo alterações nos padrões decisórios do Poder Público¹¹⁶, a partir dos princípios da igualdade, segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança.¹¹⁷ Há necessidade de uma atuação administrativa coerente, sob pena de gerar-se insegurança jurídica e colocar-se em risco a efetividade dos direitos fundamentais, de modo que a atuação coesa, que promove estabilidade, é uma exigência do Estado Democrático de Direito.¹¹⁸

Quanto à origem, a vinculação pode ser analisada sob dois enfoques: a) heterovinculação ou vinculação externa e b) autovinculação ou vinculação interna.

A **heterovinculação** administrativa é a submissão de pautas decisórias externas, como a Constituição Federal, as leis, ações diretas de inconstitucionalidade, súmulas vinculantes do Poder judiciário.¹¹⁹ Possui ampla aceitação, em especial pela consagração do princípio da legalidade e separação dos poderes, com previsão de freios e contrapesos.¹²⁰ A mesma não é objeto de análise do presente trabalho, que cuidará de se aprofundar das hipóteses de autolimitação.

¹¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2018. Edição Kindle. p. 99.

¹¹⁵ MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (Org.): **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p.124-125.

¹¹⁶ *Ibidem*. p. 125.

¹¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 104.

¹¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 102.

¹¹⁹ CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente. 2016. Edição do Kindle. Posição 2340.

¹²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 101.

Sem prejuízo de outras classificações doutrinárias¹²¹ e ¹²², interessa ao presente estudo, a delimitação do conceito de autovinculação ou autolimitação administrativa e sua extensão.

Adota-se no presente trabalho, para compreensão do instituto, a classificação proposta por Paulo Modesto, que assim sistematizou a autolimitação em sentido amplo: **1) autovinculação involuntária ou não intencional** (sentido estrito) - a administração pública encontra-se vinculada aos seus precedentes para casos análogos, exigindo-se coerência em decisões futuras; **2) autovinculação deliberada ou intencional** – decorre do exercício de competências sujeitas a algum grau de discricionariedade; 2.1) unilateral quando decorre de atuação exclusiva da administração, se subdivide em concreta ou abstrata. 2.1.1) **unilateral concreta**: vinculada a teoria dos atos próprios, veda que duas decisões lícitas da administração sejam contraditórias entre si perante determinado sujeito. A invocação de casos análogos é desnecessária, seu fundamento é a proteção da confiança. 2.1.2) **unilateral abstrata**: a edição de atos normativos gerais vinculam o órgão editor até ulterior revogação. 2.2) **bilateral ou convencional**: decorrência da diretriz de consensualidade na função administrativa com o uso de veículos de “concentração de interesses”, tais como contratos, acordos, termos de ajustamento de conduta, transações e convenções, em que a administração deve respeito aos direitos e obrigações neles estabelecidos de forma negociada.¹²³

Para o presente estudo, importa aprofundamento da autovinculação involuntária e da autovinculação intencional unilateral abstrata.

A **autovinculação involuntária ou não intencional** (sentido estrito), conforme proposta de sistematização de Paulo Modesto, tem ligação com os atos concretos da Administração Pública, impedindo atuações arbitrárias ou alterações repentinas de padrões decisórios, em face do princípio da proteção da igualdade, da boa-fé e da segurança jurídica, de sorte que a reiteração de um padrão decisório em

¹²¹ Cf. CARVALHO, Gustavo Marinho. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente. 2016. Edição do Kindle. posição 2349.

¹²² Cf. HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, jan./jun. 2018. p. 170-171.

¹²³ MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In MODESTO, Paulo (Org.): **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 132-142.

casos concretos impõe a adoção desse padrão nos demais casos que se seguirem e que tenham a mesma natureza.¹²⁴ Sobre o tema refere assim o doutrinador:

A teoria nasceu de uma nova abordagem sobre a situação do administrado (cidadão ou pessoa jurídica) que observa a Administração Pública adotar reiteradamente uma determinada forma de agir, decidir ou interpretar disposições jurídicas, em casos concretos, ao longo do tempo, fixando um padrão decisório que suscita confiança. Ao provocar a Administração, no entanto, diante do novo caso concreto, o interessado assiste o Poder Público abandonar o padrão decisório reiteradamente adotado no passado sem fundamentação ou motivação especial acerca das razões da mudança de critério.¹²⁵

A compreensão externada na vinculação involuntária decorre das prévias escolhas lícitas administrativas, no exercício de competências discricionárias, de modo que há predeterminação da alternativa, entre outras que igualmente se mostravam possíveis anteriormente, só podendo se afastar da prévia escolha a partir de “fundamentação especial, extensa e congruente”.¹²⁶

Seguindo na compreensão do instituto da autolimitação administrativa, em seu sentido amplo, impõe-se análise da **autovinculação deliberada ou intencional unilateral abstrata**, que decorre da edição de atos normativos emitidos no exercício da função administrativa Estatal, os quais derivam, com mais frequência, para: a) especificar e operacionalizar comandos legais; b) disciplinar aspectos legais quando há competência discricionária, evitando disparidades em sua aplicação concreta e c) ajustar o funcionamento e organização interna dos órgãos e entidades.¹²⁷

A conveniência na adoção da autocontenção, no caso das finalidades “a” e “b” acima descritas, advêm do emprego cada vez mais frequente nas normas legais de conceitos indeterminados, cláusulas gerais e princípios, com larga margem de avaliação e concretização pelo Administrador, bem como da proliferação legislativa, muitas vezes contraditória e fragmentada.¹²⁸ Constitui-se em manifestação pragmática da segurança jurídica, atuando na fixação de parâmetros decisórios, de modo a conferir previsibilidade e vedando atuações contraditórias e incoerentes.¹²⁹

¹²⁴ MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In MODESTO, Paulo (Org.): **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 125-126.

¹²⁵ *Ibidem*. p. 126.

¹²⁶ *Ibidem*. p. 126.

¹²⁷ *Ibidem*. p. 135-136.

¹²⁸ *Ibidem*. p. 129.

¹²⁹ HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 52, jan/jun 2018. p. 169-170.

É uma ferramenta adicional para reduzir arbitrariedades do Poder Público e prevenir decisões excessivamente casuístas para o administrado e, de outro lado, para a administração atua como forma de delimitar o exercício da competência, garantindo uniformização mínima de respostas às situações de mesma natureza.¹³⁰

Quanto à extensão dos efeitos vinculantes da autovinculação pode ainda ser classificada em **horizontal**, ou seja, o dever de observância do precedente atinge o órgão emissor, e **vertical**, isto é, de respeito obrigatório pelas estruturas hierárquicas inferiores da Administração Pública.¹³¹

Importa nesse ponto, ressaltar que a vinculação administrativa, que exige coerência no comportamento ou padrão decisório para casos futuros semelhantes, não importa em imutabilidade.

Interesses e valores sociais são mutantes, conforme o tempo e as circunstâncias, de modo que a relevância da estabilização das relações, componente da segurança jurídica, não é proibitiva da modificação do Direito, sob pena de torná-lo inefetivo, mas estas alterações devem ser realizadas de modo “estável e calculável”.¹³² Uma vez que estejam consolidadas as orientações gerais, para que haja desvinculação desses precedentes deverá ocorrer uma “motivação especial que demonstre que o compromisso com a exegese até então pacífica não se mostra mais sustentável”, em razão de novas situações fáticas ou legais, a demandar suplantação dos precedentes.¹³³ Há que se configurar alteração significativa nas bases normativas e fáticas, com a devida fundamentação.¹³⁴

A motivação mostra-se, nesse ponto, fundamental para impedir arbitrariedades, que coloquem em risco a segurança jurídica. Será por meio da motivação que o administrador público terá de demonstrar o distanciamento do suporte fático-jurídico dos casos (precedente e atual) e a necessidade de flexibilizar ou superar (de modo parcial ou total o precedente), em virtude de modificações

¹³⁰ MODESTO, Paulo. Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In MODESTO, Paulo (Org.): **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 130.

¹³¹ CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente. 2016. Edição do Kindle. posição 2882.

¹³² ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.p. 83.

¹³³ LUNARDELLI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 479.

¹³⁴ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 215-216.

sociais, políticas ou econômicas.¹³⁵ A exigência de motivação, decorrência das disposições constitucionais (art. 93, inciso IX da CF) e do regramento geral da LINDB, também está expressa no art. 50, inciso VII da Lei Federal nº 9.784/99 e, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 50, inciso VII e art. 57 da lei Estadual 15.612/2021.

Na hipótese de motivação suficientemente forte para modificação da orientação até então seguida, legitimada estará a superação do precedente para casos futuros, sob pena de afronta à segurança jurídica e à legítima proteção da confiança em relação ao sujeito envolvido quando da referida mudança.¹³⁶ Sobre o tema, com enfoque quanto à dimensão interpretativa dos precedentes, Juraci Mourão Lopes Filho e Fayga Silveira Bedê, ressaltam que se trata de uma “segurança jurídica qualificada em termos hermenêuticos” (*prospective overruling*).¹³⁷

A nova interpretação não poderá ter aplicação retroativa, conforme expressamente está previsto no art. 20, inciso XIII da Lei Federal no 9.784/99 e artigo 3º, inciso XIII da Lei Estadual 15.612/2021. Ainda, nesses casos, devem ser disciplinados seus efeitos (regras de transição), nos termos do art. 23 da LINDB.

Nesse ponto merece destaque a ressalva feita por Rafael Carvalho Rezende Oliveira, defendendo que não há óbice a retroatividade de nova interpretação administrativa desde que seja favorável aos administrados.¹³⁸ Também nessa linha é o entendimento externado por Murilo Giordan Santos, ao tratar da revisão dos atos administrativos, referindo que a imutabilidade somente atinge os efeitos favoráveis de um ato¹³⁹ e de Carlos Ari Sundfeld.¹⁴⁰

Esses aspectos levantados evidenciam que a autovinculação administrativa acarreta vantagem não só para os particulares mas para própria Administração que com sua atuação coesa, evita respostas díspares dos órgãos da estrutura administrativa para demandas similares, e com isso contribui para: i) celeridade da

¹³⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes Administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Edição Kindle. p. 73.

¹³⁶ HACHEN, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 15, n. 59, jan./mar. 2015. p. 72.

¹³⁷ LOPES FILHO, Juraci Mourão; BEDÊ, Fayga Silveira. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, out./dez. 2016. p. 258.

¹³⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 106.

¹³⁹ SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa julgada administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 42.

¹⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Art. 24 da LINDB e a irretroatividade das orientações novas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O Novo Olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p 117.

resposta às demandas repetitivas; *ii*) redução da litigiosidade; *iii*) diminuição das incertezas, riscos e custos das relações jurídico-administrativas e *iv*) melhor aceitação dos particulares às suas decisões.¹⁴¹

A partir da compreensão acerca da autovinculação administrativa, passa-se a análise dos referenciais interpretativos constantes dos artigos 24 e 30 da LINDB os quais limitam a atuação administrativa. Para Carlos Ari Sunfeld os referenciais do artigo 24 seriam “orientações gerais estabelecidas”, enquanto os referenciais do art. 30 seriam “orientações vinculantes”¹⁴², adotando-se no presente trabalho, todavia, a terminologia diretivas normativas (art. 30) e diretivas orientativas (art. 24)¹⁴³, porquanto a denominação sugerida pelo doutrinador parece preconceber uma ideia de inexistência de efeito vinculante às orientações gerais do artigo 24 da LINDB.

3.1.2 Diretivas normativas do art. 30 da LINDB – calculabilidade/previsibilidade *ex ante*

O artigo 30 da LINDB, impõe o dever de fomentar a segurança jurídica na aplicação/interpretação das normas, inclusive, por meio de *súmulas*, *regulamentos* e *respostas a consultas*, para atingir “estabilidade”, “integridade” e “coerência”, assim como previsto no Código de Processo Civil em relação as decisões judiciais (art. 926, parágrafo 1º). Elenca, assim, exemplificadamente, instrumentos de interpretação e especificação que devem ser utilizados pelo Poder Público, de modo a explicitar aos terceiros e para o corpo interno, quais são os entendimentos firmados, para que possam pautar seus comportamentos.

Tratam-se de “normas jurídicas advindas de fontes não legislativas”¹⁴⁴, expressas de modo não taxativo, tanto na LINDB como no Decreto n. 9.830/2019, (Regulamenta o disposto nos artigos 20 ao 30 do DL 4.675/42), que em seus artigos 19 a 23 faz menção, além das súmulas e respostas a consultas, que já se

¹⁴¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes administrativos no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. ano 19, n. 60, jan./ mar. 2018. p. 66-67.

¹⁴² SUNDFELD, Carlos Ari. A LINDB e as novas bases do Direito Administrativo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O Novo Olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 42.

¹⁴³ Se utiliza a terminologia “diretivas” para indicar os referenciais interpretativos adotados pela Administração Pública, sendo adotada a expressão “diretivas orientativas” para designar as interpretações e especificações seguidas reiteradamente, ainda que sem instrumento(s) formal(is) que as consolide(m), e a expressão “diretivas normativas” para designar as interpretações e especificações constantes de instrumento(s) formal(is) consolidado(s).

¹⁴⁴ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB (Lei 13.655/2018), Rio de Janeiro, Nov.2018. p. 269.

encontram expressas na Lei, também por meio de normas complementares, orientações normativas e enunciados.¹⁴⁵

Embora os instrumentos citados na LINDB sejam referenciais, ou seja, sem prejuízo da edição de outros atos, mostra-se relevante a análise doutrinária de cada uma dessas figuras a fim de que se possa compreender suas funções e identificar outros instrumentos que igualmente vinculem a administração e com isso cumpram o primado de aumentar a segurança jurídica perseguido na Lei de Introdução.

As **súmulas** administrativas “representam a condensação, o breve resumo de orientações e/ou decisões prévias”, consolidando a orientação prestigiada pelo respectivo órgão de competência, com a finalidade de estabilizar o entendimento a respeito da matéria.¹⁴⁶ Podem decorrer de atos decisórios individuais e concretos do

¹⁴⁵ Decreto 9.830/2019

Capítulo V - DA SEGURANÇA JURÍDICA NA APLICAÇÃO DAS NORMAS

[...]

Segurança jurídica na aplicação das normas

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

Parecer do Advogado-Geral da União e de consultorias jurídicas e súmulas da Advocacia-Geral da União

Art. 20. O parecer do Advogado-Geral da União de que tratam os art. 40 e art. 41 da Lei Complementar nº 73, 10 de fevereiro de 1993, aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União juntamente com o despacho presidencial, vincula os órgãos e as entidades da administração pública federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 1º O parecer do Advogado-Geral da União aprovado pelo Presidente da República, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

§ 2º Os pareceres de que tratam o caput e o § 1º têm prevalência sobre outros mecanismos de uniformização de entendimento.

Art. 21. Os pareceres das consultorias jurídicas e dos órgãos de assessoramento jurídico, de que trata o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993, aprovados pelo respectivo Ministro de Estado, vinculam o órgão e as respectivas entidades vinculadas.

Orientações normativas

Art. 22. A autoridade que representa órgão central de sistema poderá editar orientações normativas ou enunciados que vincularão os órgãos setoriais e seccionais.

§ 1º As controvérsias jurídicas sobre a interpretação de norma, instrução ou orientação de órgão central de sistema poderão ser submetidas à Advocacia-Geral da União.

§ 2º A submissão à Advocacia-Geral da União de que trata o § 1º será instruída com a posição do órgão jurídico do órgão central de sistema, do órgão jurídico que divergiu e dos outros órgãos que se pronunciaram sobre o caso.

Enunciados

Art. 23. A autoridade máxima de órgão ou da entidade da administração pública poderá editar enunciados que vinculem o próprio órgão ou a entidade e os seus órgãos subordinados.

¹⁴⁶ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial-Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, Nov.2018. p. 269.

contencioso administrativo¹⁴⁷, situação mais comumente conhecida na tradição jurídica brasileira, ou de atuação não contenciosa com aplicação para casos futuros.

Segundo Lunardelli, as súmulas administrativas devem sintetizar e espelhar “a reiterada interpretação de determinada norma, dando publicidade às práticas administrativas que devem servir de modelo de atuação vindoura da autoridade pública em casos similares[...]”.¹⁴⁸ Devem aptas a informar, de modo claro e conciso, um padrão de conduta havido por correto, nos limites de sua competência.¹⁴⁹

Podem surgir igualmente enunciados administrativos (verbete que sintetiza orientação institucional sobre determinado assunto) editados pelo Poder Público para consolidar entendimentos (interpretações e especificações) de práticas administrativas ou de pareceres, ganhando assim, seu conteúdo abstração e generalidade. Seja qual for a origem da súmula ou enunciado, seu conteúdo tem alcance abstrato e geral para os órgãos e entidades destinatários (observância vertical e horizontal).

Quanto aos **regulamentos**, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, tratam-se de atos gerais e (via de regra) abstratos, expedidos pelo chefe do Poder Executivo¹⁵⁰, com o propósito de trazer “disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”¹⁵¹, podendo ter por objeto um regramento procedimental para aplicação da lei ou nas hipóteses de regramentos legais que comportem “intelecções mais ou menos latas, mais ou menos compreensivas”.¹⁵² São um dever jurídico e uma forma de disciplinar a discricionariedade administrativa, garantindo uma aplicação uniforme da lei diante de situações iguais e garantir segurança jurídica.¹⁵³

Os **regulamentos** são instrumentos utilizados para estabelecer “procedimentos administrativos que operacionalizem a aplicação de conceitos abertos” ou “conteúdos semânticos que reduzam a indeterminação das normas”, de

¹⁴⁷ Como referido no início do trabalho, não são objeto de estudo as decisões e precedentes judiciais, ainda que estes também vinculem a Administração (heterovinculação).

¹⁴⁸ LUNARDELLI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 478.

¹⁴⁹ DUQUE, Marcelo Schenk. Comentários ao art. 30 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 196-197.

¹⁵⁰ Brasil, Constituição Federal, artigo 84, inciso IV e artigo 84, inciso VI, “a”.

¹⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 240.

¹⁵² *Ibidem*. p. 255-256.

¹⁵³ *Ibidem*. p. 255-257.

forma a propiciar a aplicação isonômica a casos semelhantes¹⁵⁴ e podem ter “conteúdo declaratório, constitutivo e prospectivo”.¹⁵⁵

Ainda que possam ser questionados judicialmente (inafastabilidade de jurisdição), com eventual fixação de interpretação diversa no interesse do administrado, como atos de autoridade pública, são impositivos para a Administração e retiram do administrado a responsabilidade perante o Poder Público por atos praticados em conformidade com tais regramentos.¹⁵⁶

Além dos regulamentos que foram expressamente previstos no art. 30 da LINDB como vinculantes, demais atos públicos gerais editados pelo poder público, ainda que provenientes de autoridades investidas de poderes menores, como no caso de portarias, regimentos, instruções, resoluções, etc, mesmos limitam a esfera discricionária administrativa e têm observância obrigatória (autovinculação), até sua revogação ou invalidação.¹⁵⁷

Por fim, as **respostas a consultas** decorrem da tutela ao direito de petição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIV da CF, isto é, direito fundamental de ter suas solicitações “examinadas, instruídas de respondidas” em tempo razoável e com respeito ao devido processo legal.¹⁵⁸

Lunardelli destaca, sobre as respostas às consultas, que igualmente se tratam de instrumentos para afastar incertezas jurídicas que decorrem normas abertas ou incompletas, a demandar interpretação de seu significado, permitindo, assim, o diálogo entre o administrado e o Poder Público, equalizando as expectativas dos envolvidos na relação jurídica.¹⁵⁹

A explicitação das respostas a consultas como forma de vinculação da Administração, além de contribuir para difusão de sua utilização, reduz a incerteza

¹⁵⁴ LUNARDELI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 478.

¹⁵⁵ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB (Lei n. 13.655/2018). p. 268.

¹⁵⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 258.

¹⁵⁷ *Ibidem*. p. 263.

¹⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann.; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB (Lei n. 13.655/2018). p. 269.

¹⁵⁹ LUNARDELI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB-Comentário Geral. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 478.

jurídica gerada por interpretações discrepantes pois, ainda que os particulares de boa-fé busquem assessoramento jurídico para pautarem suas escolhas, poderão ser “surpreendidos” com interpretação diversa pelo Poder Público após consumada a conduta e, eventualmente, com a cominação de sanções.¹⁶⁰

A regra, como se verifica, conquanto traga instrumentos que possuem naturezas diversas, porquanto os regulamentos (e os demais atos normativos) decorrem de uma atuação abstrata e geral, enquanto às respostas a consultas derivam de uma atuação individual e concreta, ainda que seus efeitos sejam extensíveis para situações símiles^{161 e 162}, têm em comum o fato de sedimentarem formalmente entendimentos, conferindo publicidade e obrigando o Poder Público a pautar futuros atos em observância a esses entendimentos.

Assim, os referidos instrumentos, ou quaisquer outras formas que venham a ser utilizadas pela Administração Pública para a instrumentalização formal das interpretações e especificações, delimitando sua esfera de discricionariedade (autovinculação), devem servir de paradigma para aplicação aos casos futuros que guardem similaridade fático-jurídica, assegurando aplicação uniforme pelos múltiplos órgãos e agentes, com isso concretizando a segurança jurídica almejada.

3.1.3 Diretivas orientativas do art. 24 da LINDB – confiabilidade/previsibilidade *ex post*

Para efeito de proteção das situações consolidadas expressa o artigo 24 da LINDB, conforme abordado na subseção 2.2.1, vedação de invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas, de acordo com as “orientações gerais da época”.

¹⁶⁰ LOURENÇO, Felipe César; BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. A consulta introduzida na LIND pela Lei n. 13.655/18. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 482.

¹⁶¹ AVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 476-487.

¹⁶² Celso A. B. de Mello, define os atos administrativos quanto à sua estrutura: “(1) Atos concretos – os que dispõem para um único e específico caso, esgotando-se nessa única aplicação” e “(2) atos abstratos – os que prevêm reiteradas e infinitas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorra a reprodução da hipótese neles prevista, alcançado um número indeterminado e indeterminável de destinatários” e quanto aos destinatários do ato: “(1) Atos individuais – os que têm por destinatário sujeito ou sujeitos especificamente determinados.” e “(2) Atos gerais – os que têm por destinatário uma categoria de sujeitos inespecificados, por que colhidos em razão de se incluírem em uma situação determinada ou em uma classe de pessoas.” MELLO, Celso A.B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 301-302.

O parágrafo único do artigo 24, por seu turno, visa delinear quais seriam as orientações gerais para fins de preservação dos atos praticados sob sua égide, as quais abarcam “interpretações e especificações” inseridas em: (a) atos públicos de caráter geral; (b) jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e (b) prática administrativa reiterada de amplo conhecimento público.¹⁶³

O dispositivo dá valor normativo às interpretações e especificações¹⁶⁴ que deram amparo aos atos que foram concretizados à época, por se tratarem de orientações seguidas de forma pública e “razoavelmente homogênea, ainda que não definitiva ou unânime”¹⁶⁵, ou seja, sem divergências relevantes, desde que se tratem de “interpretações lícitamente cabíveis no direito”.¹⁶⁶

O conceito de orientações gerais, como se verifica, é distinto do conceito de precedentes administrativos (em sentido estrito para fins do presente trabalho) trazido pela doutrina, sendo mais amplo e não se referindo a necessidade de motivação, porquanto também abarca situações que não envolvem análise jurídica de casos concretos, como podem ser as práticas administrativas¹⁶⁷ e, podem sê-los, os atos públicos de caráter geral.

Para Carlos Oliveira Eduardo Elias, as orientações gerais seriam mais amplas pois abrangeriam “instrumentos não vinculantes, como manuais e cartilhas”.¹⁶⁸

Luvizotto, ao analisar as disposições da referida norma, em contraposição com a regra do artigo 30 da LINDB, aduz que a mesma detém um caráter mais abrangente, não se restringindo aos atos públicos normativos gerais, também inserindo normas que decorrem de situações concretas, de interpretações casuísticas, com os provenientes de jurisprudência judicial ou administrativa.¹⁶⁹

¹⁶³ Existe esta previsão no art. 100, inciso III do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966).

¹⁶⁴ Segundo Fernando M. de Almeida: “As 'orientações' são resultado de um processo de interpretação, e podem ser genericamente percebidas ou podem estar especificadas. Daí a Lei – em um texto que poderia ser mais técnico...- empregar a expressão 'especificações' ao lado de 'interpretações'. Na verdade, essas não são expressões comparáveis de modo binário: tais 'especificações' seriam conclusões de interpretações enunciadas de modo específico.” ALMEIDA, Fernando Menezes de. Comentários Gerais ao Dispositivo. Comentário ao art.24. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 279.

¹⁶⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. O Art. 24 da LINDB e a irretroatividade das orientações novas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O Novo Olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 122-123.

¹⁶⁶ ALMEIDA, Fernando Menezes de. *Op. cit.* p. 266.

¹⁶⁷ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 82.

¹⁶⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Por uma sistematização da recente mudança da LINDB pela Lei nº 13.655/2018. **Revista Fórum de Direito Civil - RFDC**, ano 10, n. 18, maio/ago. 2018. p. 17.

¹⁶⁹ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e

Os **atos públicos de caráter geral** são aqueles cujos destinatários não estão especificados, encontrando-se incluídos em uma mesma situação jurídica ou classe de pessoas, exigindo-se que tenham publicidade para consideração como “orientações gerais” da Administração Pública.

A não publicidade dos atos pode desconfigurar “a existência de uma expectativa legítima e generalizada” quanto à resolução de atos concretos em conformidade com a orientação adotada pelo ato geral, potencialmente incidente a uma diversidade de situações concretas.¹⁷⁰

No que se refere a **prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público**, a norma reconhece valor normativo a partir de “simples fatos jurídicos, costume esse que adere à lei aplicada”, comprometendo-se com a realidade fática, ainda que não tenha havido formalização em atos públicos de caráter geral (artigo 30 da LINDB).¹⁷¹ As práticas administrativas são “interpretações e aplicações reiteradas de normas, num mesmo sentido, consolidadas ao longo do tempo pelos agentes, órgãos e entidades da administração pública”¹⁷², valorizando a interpretação decorrente da experiência jurídica concreta.¹⁷³

As interpretações oriundas das práticas, assim, têm força cogente e seus efeitos devem ser protegidos contra eventuais mudanças interpretativas para os atos praticados na diretriz até então seguida reiteradamente de forma pública.¹⁷⁴

Para Luvizotto, as práticas administrativas são normas de conduta regedoras de comportamentos internos, que não envolvem, usualmente, normas jurídicas, mas simples atividades técnicas úteis para execução das leis e demais atos jurídico-administrativos.¹⁷⁵ Afirma a autora que as práticas também podem produzir efeitos

sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 493.

¹⁷⁰ PEREIRA, César Guimarães. O Conceito de Orientações Gerais e o Requisito da Ampla Publicidade. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 279.

¹⁷¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Art. 24 da LINDB e a irretroatividade das orientações novas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O Novo Olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 123.

¹⁷² SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme J. Jursksiatitis. Interpretações administrativas aderem à lei?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, maio/ago.2012. p. 99.

¹⁷³ *Ibidem*. p. 109.

¹⁷⁴ *Ibidem*. p. 113.

¹⁷⁵ LUVIZOTTO, Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 496.

jurídicos aos administrados, tal como os precedentes (sentido estrito), o que importaria na perda da relevância quanto à distinção dos institutos para fins de imposição do ônus argumentativo para autoridade administrativa ou revisora, que não poderia apenas ignorá-los.¹⁷⁶ Nesse mesmo sentido é o entendimento de Sundfeld, Souza e Jurksaitis, ao afirmarem que a consolidação de práticas traz um “ônus argumentativo suplementar” àqueles que decidam contrariá-las.¹⁷⁷

Ainda, traz a regra como integrante das orientações gerais a “**jurisprudência judicial ou administrativa majoritária**”. A delimitação do que seria considerada jurisprudência majoritária não se mostra simples, como referido anteriormente, há certa oscilação doutrinária quanto à sua conceituação, alguns referindo-se indistintamente aos termos precedentes e jurisprudência.

Michele Taruffo, em análise a diferenciação entre jurisprudência e precedentes no sistema italiano, que igualmente se amolda às criações jurisprudenciais no Brasil, aponta distinção: *i*) quantitativa, uma vez que no precedente se faz, via de regra, referência a uma única decisão, enquanto na jurisprudência se faz referência a uma pluralidade de decisões relativas a diversos casos concretos e *ii*) qualitativa, porquanto o precedente concebe uma regra universalizável a ser adotada como critério para os casos subsequentes, em razão da identidade ou analogia; enquanto no emprego da jurisprudência, na maioria das vezes, não há análise comparativa dos casos, invocado-se apenas seus enunciados, sem comparações entre os fatos para permitir verificação do critério utilizado.^{178 e 179}

Acerca da diferença quantitativa afirma Luis M. B. do Vale, que o precedente constitui-se de uma única decisão, que poderá ser usada como padrão para decisões posteriores envolvendo casos análogos, enquanto a jurisprudência não se resumiria a uma decisão isolada, mas sim a vários pronunciamentos uníssonos, com aplicação de iguais preceitos jurídicos, construindo um acervo estável.¹⁸⁰

¹⁷⁶ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.p. 123.

¹⁷⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme J. Jurksaitis. Interpretações administrativas aderem à lei?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, maio/ago.2012. p.114.

¹⁷⁸ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista de Processo**, v. 199, Set. 2011. Trad. Arruda A., Teresa A. A. Wambier e André L. Monteiro. Disponível em: <<https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000021/00002121.pdf>>. Acesso em: 06 ago 2022. p. 2.

¹⁷⁹ Na doutrina brasileira a distinção é trazida por Luvizotto em: **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 119.

¹⁸⁰ VALE, Luis M. Borges. Construção do precedente administrativo, no âmbito dos órgãos colegiados, e o problema da extração da *ratio decidendi*. In: VALE, L. M. B. do; OLIVEIRA, R. C. R. (Coords.). **Por uma Teoria dos Precedentes Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodvim, 2022. p.107.

Aqui o ponto mais sensível, porquanto a definição de jurisprudência majoritária é de difícil constatação, seja pela dificuldade de identificação das decisões administrativas (dever de transparência que fomenta a dimensão da certeza/cognoscibilidade da segurança jurídica), seja pela complexidade em se extrair a verdadeira norma jurídica das decisões e a similitude fático-jurídica e quantificá-la para determinar se há uma direção razoavelmente estável.

Como adverte Taruffo, acerca da jurisprudência, há dificuldades em se estabelecer quais são verdadeiramente relevantes, definir “quantas decisões são necessárias para que se possa dizer que existe uma jurisprudência relativa a uma determinada interpretação de uma norma”, para se verificar se existe uma jurisprudência prevalente.¹⁸¹

Ainda que existam dificuldades para demonstração da configuração de práticas reiteradas e jurisprudência administrativa majoritária, uma vez que estejam configuradas, não há dúvida de que a administração não pode desfazer os atos praticados sob essas orientações interpretativas, devendo manter a coerência decisória à época de sua prolação, aumentando a segurança jurídica e preservando a legítima confiança.

3.2 Interação entre os artigos 24 e 30 da LINDB: segurança jurídica e proteção da confiança como fundamentos para força vinculante

De início é preciso reforçar, como tratado na subseção 2.2.1, que não há dúvida quanto ao efeito¹⁸² vinculante da Administração Pública em relação às orientações gerais (diretivas orientativas), definidas no parágrafo único do artigo 24 da LINDB, para manutenção da validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas, isto é para proteção jurídica de direitos subjetivos que tenham se perfectibilizado sob a égide desses entendimentos e práticas, ou seja, vinculadas a dimensão da segurança jurídica relacionada com a previsibilidade *ex post*, que protege a estabilidade e continuidade das relações jurídicas¹⁸³ e

¹⁸¹ TARUFFO, Michele. **Revista de Processo**, v. 199, Set. 2011. Trad. Arruda A., Teresa A. A. Wambier e André L. Monteiro. Disponível em: <<https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000021/00002121.pdf>>. Acesso em: 06 ago 2022. p. 2.

¹⁸² Taruffo se refere a força vinculante: “Parece bem mais apropriado falar de *força* do precedente para indicar o grau ou a intensidade com o qual ele consegue influir sobre decisões sucessivas.” TARUFFO, Michele. *Op. cit.* p. 4.

¹⁸³ MAFFINI, **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 50-52.

confiabilidade quanto à irretroatividade, assegurando no presente os efeitos que foram garantidos pelo Direito no passado.¹⁸⁴

De outro lado, do que se expôs acerca das diretivas normativas previstas no art. 30 da LINDB, igualmente é possível concluir que todas as interpretações que venham a ser edificadas por instrumentos formais, com aplicação geral e abstrata, estão incorporadas na regra do artigo 24 e seu parágrafo único, ao mencionar “*atos públicos de carácter geral*”, de modo que incidem na proteção dos direitos subjetivos para fins de impossibilitar a invalidação dos atos praticados sob sua vigência.

Assim, pode-se sintetizar as diferenças e interações das normas no seguinte quadro:

Norma	Art. 24	Art. 30
Natureza	Proteção de Direito(s) subjetivo(s)	Regra Direito Público
Previsibilidade	Dever de respeito Passado	Dever de respeito Futuro
Diretivas	Atos públicos de carácter geral, jurisprudência majoritária e prática administrativa	Atos públicos de carácter geral (atos-regra), instrumentos formais de consolidação (súmulas, enunciados, e demais atos) e respostas a consultas
Estrutura do ato	Concreto	Abstrato
Destinatários do ato	Individual	Geral

Deflui-se, ainda, que as diretivas não expressamente abrangidas na regra do artigo 30 LINDB, jurisprudência majoritária e prática administrativa, são orientações gerais seguidas de forma regular pela administração, ou seja, com potencialidade para consolidação formal desses entendimentos de modo universalizável, dando eficácia total a norma do art. 30 da LINDB.

A discussão, portanto, fica restrita a vinculação para assegurar a previsibilidade *ex ante* (*calculabilidade*) para as orientações gerais, não expressamente abrangidas no texto do artigo 30 da LINDB, e que não venham a ter uma consolidação por instrumentos formais.

Quanto às **práticas administrativas** incorporadas de modo público, importa avaliar se as mesmas se constituem em normas cogentes de alcance geral, na hipótese das autoridades públicas não editarem atos formais com as referidas diretrizes que vêm sendo adotadas na prática.

¹⁸⁴ AVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2021.p. 309.

Conforme defendem Sundfeld, Souza e Jurksaitis, em artigo publicado em 2012, as práticas administrativas não seriam fontes de normas de alcance geral para futuros casos, somente ganhando essa força nas hipóteses de uma lei disciplinar os efeitos das normas decorrentes de práticas, como ocorre no caso da previsão do Código Tributário Nacional, salientado, assim, a importância de que a Administração publique enunciados normativos sistematizadores, definindo o teor e alcance das normas derivadas das práticas administrativas.¹⁸⁵

Não há dúvida que as ideias defendidas no aludido artigo é que deram ensejo as regras que integraram o anteprojeto de lei, elaborado por Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques, que culminou com a edição da Lei 13.655/2018. A doutrina ali defendida está cristalizada nas regras dos artigos 24 e 30 da LINDB.

Quanto às práticas administrativas há que se referir que as mesmas, para a finalidade objeto de estudo, devem ser consideradas como exteriorizações das interpretações, de modo que se extraia delas alguma racionalidade de interpretação aferível faticamente, de maneira pública e com alguma convergência de sentido.

No que se refere a **jurisprudência majoritária**, são objeto de análise, conforme referido na introdução e na subseção 3.1.1, as hipóteses de autovinculação, de modo que não está no espectro do estudo a jurisprudência judicial (heterovinculação), somente a **jurisprudência administrativa**.

Reitere-se que não há convergência doutrinária acerca da conceituação de jurisprudência e precedentes, havendo quem utilize como sinônimos e outros distinguindo, nos moldes doutrinários da teoria dos precedentes administrativos. Sobre esse tópico vale a referência de Luvizotto:

[...]a pouca especificidade ou aprofundamento no ordenamento jurídico pátrio acerca das diferenças entre jurisprudência, precedentes ou práticas administrativas gerais, ou, ainda, das possíveis formas de utilização destas, requerem do intérprete do legal uma postura mais flexível, que desconsidere uma eventual particularidade científica, e, portanto, volte-se mais a uma consideração atrelada ao caráter finalístico do texto, ou seja, a necessidade de que a Administração observe e não modifique de inopino sua conduta anterior.¹⁸⁶

¹⁸⁵ SUNDFELD, C. A.; SOUZA, R. P. de; JURKSAITIS, G. J. Interpretações administrativas aderem à lei?. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 260, 2012. p. 116-117.

¹⁸⁶ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 494.

Juliano Heinen, ao se referir sobre autovinculação administrativa, refere que tanto a jurisprudência como o precedente podem vincular, no que denomina sistema de decisões administrativas, quando há decisões reiteradas ou atos praticados por prolongado período na mesma direção, formam um padrão, geradores de legítimas expectativas para os administrados.¹⁸⁷

O ponto que parece mais sensível no regramento, conforme já salientado, refere-se a menção da jurisprudência majoritária, porquanto para que essa diretriz tenha força vinculante impõe-se que esse direcionamento decisório esteja sedimentado de modo suficientemente uniforme e não apenas majoritariamente, o que pode evidenciar certa oscilação de interpretações quanto ao seu alcance. A concreção sobre a densidade a ser exigida para configuração de força vinculante, portanto, somente poderá ser verificada a partir do enfrentamento, em situações concretas, pelos órgãos da administração, controladora ou judicial. Deve-se “empregar postulados de razoabilidade e de ponderação de princípios” para verificação casuística.¹⁸⁸

Não é difícil concluir que a falta de sistematização e consolidação de enunciados normativos dificulta sobremaneira a inteligência quanto ao alcance da norma jurídica a ser aplicada, tanto para as práticas administrativas como para jurisprudência, e igualmente torna para o administrado complexa a tarefa de demonstrar a existência de tais práticas e alinhamentos decisórios, contribuindo para insegurança jurídica, incoerência e desigualdade.

Sobre o alcance da diretriz traçada no artigo 24 da LINB, Giordan Santos entende que não atingem as decisões futuras a serem tomadas pela administração, isto é, não vinculam aos casos futuros, apenas nas decisões pretéritas.¹⁸⁹

De outro lado, Pericles Ferreira de Almeida, ao se referir aos artigos 23 e 24 da LINDB, defende que embora não refiram expressamente, as mesmas “pressupõem a força vinculante dos precedentes administrativos, emprestada a esta expressão sentido amplo para abranger o costume administrativo e a interpretação registrada em atos normativos.”¹⁹⁰

¹⁸⁷ HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, jan./abr.2021. p. 157-158.

¹⁸⁸ MAFFINI, Rafael da Cás. Comentários ao art. 24 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 123.

¹⁸⁹ SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa julgada administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 161.

¹⁹⁰ ALMEIDA, Pericles Ferreira de. Considerações sobre a nova Lei de Introdução às Normas do

Para resposta à questão, portanto, há que se considerar: *i*) as práticas administrativas reiteradas e a jurisprudência “majoritária” são interpretações de sentido razoavelmente uniforme dadas pela administração; *ii*) superação da interpretação vigente impõe um ônus suplementar à autoridade administrativa vedada a retroatividade; *iii*) a norma do artigo 30 da LINDB cria dever de sistematização formal dos entendimentos e sua vinculação e *iv*) a finalidade buscada é aumentar a segurança jurídica.

De todo exposto até aqui, ao analisarmos sob o enfoque do princípio da segurança jurídica e proteção da confiança, os quais são mais abrangentes que a teoria dos precedentes administrativos (sentido estrito), pode-se concluir que tanto as práticas reiteradas (que parte da doutrina brasileira já estaria incluída na vinculatividade da teoria dos precedentes) como as decisões administrativas advindas de jurisprudência “majoritária” possuem força vinculativa para administração, tanto para as situações pretéritas como para as futuras.

As manifestações, sejam de atos decisórios (do contencioso administrativo ou das instâncias não contenciosas) e das práticas administrativas, nada mais são do que exteriorização das escolhas administrativas e, se as mesmas apontam para uma diretiva razoavelmente estável e congruente, é de se exigir que o Poder Público em suas atuações futuras, dada a unidade institucional, seguiam as diretrizes referenciadas, ainda que não sintetizadas formalmente em atos de natureza geral.

Embora as diretivas do artigo 24 da LINDB, analisadas isoladamente, possam levar à compreensão de que se aplicariam apenas às relações jurídicas consolidadas, não se pode olvidar a regra do artigo 30 do referido diploma, a qual impõe às autoridades públicas o dever de aumentar a segurança jurídica, inclusive por meio de instrumentos formais para condensar os entendimentos administrativos.

A finalidade buscada vem explicitada no artigo 30 na LINDB – aumentar a segurança jurídica¹⁹¹ - e, essa deve ser a diretriz hermenêutica para as demais disposições. A concreção pela via dos enunciados normativos, contribui sobremaneira para certeza, estabilidade e previsibilidade, publicizando de modo claro e objetivo quais são as interpretações do Poder Público, todavia, o não cumprimento desse dever mandamental¹⁹², não pode levar a conclusão de não

Direito Brasileiro (Lei nº 13.665/2018). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 19, n. 64, out./dez. 2018. p. 162.

¹⁹¹ A segurança jurídica igualmente é explicitada na Lei 9.874/99 (Art. 2º) e Lei Estadual do Rio Grande do Sul 15.612/2021 (art. 2º, inciso II e art. 3º, inciso X).

¹⁹² “Note-se bem: não se trata de alternativa decisório-procedimental, mas de norma com forte caráter

vinculação administrativa aos entendimentos exteriorizados (prática e jurisprudencial), sob pena de ver-se esvaziada a segurança jurídica almejada.

Como referem Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira, acerca do dever inserido pela regra do art. 30 da LINDB, trata-se de dever público relacionado a segurança jurídica “normativamente atribuído, de modo imediato, primário e vinculante, pela própria LINDB, a todas as autoridades públicas que profiram decisões e manejem casos de Direito Público”.¹⁹³

Nesse sentido, Moreira e Pereira defendem que são igualmente vinculantes quaisquer decisões universalizáveis, “independentemente do fato formal da veiculação”¹⁹⁴, o que igualmente é compartilhado por Marcelo Schenk Duque, acrescentando que raciocínio diverso seria possivelmente incompatível com o ideal de segurança jurídica.¹⁹⁵

O princípio da segurança jurídica e a proteção da confiança servirão como “fundamento jurídico e axiológico” e “como mandamento de otimização e ponderação para sua aplicação”.¹⁹⁶ Servem, assim, para restringir ou ampliar o sentido da norma, bem como para afastar “elementos incompatíveis com o estado ideal de coisas a ser promovido”.¹⁹⁷

Sobre as limitações do artigo 24 da LINDB, e seu caráter expletivo, Humberto Ávila refere que a protege apenas em parte o que é tutelado pelo princípio da segurança jurídica de “maneira muito extensa e intensa”.¹⁹⁸

Desse modo, partindo-se da premissa que a prática administrativa e a jurisprudência devem ser compreendidas como a exteriorização das interpretações administrativas sobre determinada matéria e, considerando que as interpretações novas, além de ônus suplementar argumentativo para sua superação, não devem ter uma aplicação retroativa, quando limitativas aos direitos ou interesses privados (art.

mandamental. Todas as autoridades públicas, devem atuar com o escopo aumentar a segurança jurídica.” MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB (Lei n. 13.655/2018), nov. 2018. p. 264.

¹⁹³ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB, nov. 2018. p. 247.

¹⁹⁴ *Ibidem*. p. 266.

¹⁹⁵ DUQUE, Marcelo Schenk. Comentários ao art. 30 da LINDB. *In*: DUQUE, M. S.; RAMOS R. (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 215-216.

¹⁹⁶ SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa Julgada Administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 128.

¹⁹⁷ AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. a definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 105-106.

¹⁹⁸ AVILA. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 492.

2º, inciso XII da Lei 9.784/99¹⁹⁹), em respeito a proteção da confiança e estabilidade das relações jurídicas, a norma jurídica a ser extraída da prática e da jurisprudência, ainda que não instrumentalizada em atos de caráter geral, devem servir como diretivas vinculativas para os novos casos, ou seja, até o momento da alteração desses paradigmas, valendo as novas interpretações, devidamente publicizadas, como critério norteador para as futuras decisões, a partir dessa nova interpretação. Cabendo, ainda, a incidência das regras de transição do artigo 23 da LINDB, das quais não se ocupará no presente trabalho.

Não se está a afirmar que as decisões futuras estão vinculadas a interpretação do passado, apenas que a partir dessa alteração interpretativa é que passem a valer, impedindo com isso que os particulares sejam surpreendidos, uma vez evidenciada a legítima confiança.

Vale reforçar que estamos a tratar de interpretações lícitas e razoavelmente sedimentadas em uma direção. Igualmente não se podem ter por protegidas situações que, por sua natureza, são potestativas, de modo que o legislador conferiu previamente, mudança a qualquer tempo, não se podendo, portanto, arguir surpresa ou violação de legítima expectativa.²⁰⁰

Para que possamos falar em atuação administrativa que de fato propicia segurança jurídica e igualdade, como refere Luvizotto, os órgãos da administração devem observar, em grau elevado, os seus precedentes na relação horizontal²⁰¹ e, portanto, se o escopo da Lei 13.655/2018 é justamente conferir maior segurança, não há como concluir que a jurisprudência razoavelmente uniforme e as práticas administrativas não vinculem o Poder Público.

A atuação estatal, que deve obediência a juridicidade, impõe seja ela pautada pela efetividade, a exigir racionalidade e consolidação das interpretações em prol da segurança jurídica.²⁰² Luvizotto, em análise ao disposto no artigo 30 da LINDB, refere que a proteção conferida na LINDB vai além daquela conferida por meio de

¹⁹⁹ No Rio Grande do Sul, a regra é expressa no art. 3º, inciso XIII, da Lei Estadual 15.612/2021.

²⁰⁰ HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 52, jan/jun 2018. p. 172-173.

²⁰¹ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 206.

²⁰² ARAGÃO, Alexandre Santos. Aspectos gerais introdutórios da nova LINDB. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 33.

precedentes, estabelecendo a vinculação a atos editados com caráter geral e abstrato e as orientações gerais previstas no art. 24 da referida lei.²⁰³

Faz-se necessário que o Poder Público introduza “um grau apreciável de uniformidade e de coerência” em suas decisões para propiciar a almejada calculabilidade aos administrados, de modo que casos análogos venham a ter tratamento uniforme e, com isso aumentando o respeito na atuação estatal.²⁰⁴

Impõe-se, assim, um dever de estabilização, previsibilidade e uniformidades das decisões. A tarefa, ainda que relevantes as edificações normativas, não é simples, impondo-se que significativas mudanças sejam empreendidas na construção das decisões administrativas.

A tomada de decisões públicas (aplicação do Direito), seja na esfera administrativa ou judicial, deve ter como norte a harmonização e estabilização, e para atingir tal desiderato o decisor deve justificá-la racionalmente, expondo sua deliberação argumentativa mediante raciocínios universalizáveis, isto é, passíveis de aplicação para casos símiles, de modo a contribuir para o fomento da confiança da sociedade²⁰⁵ e, de igual forma, quando houver alteração desse entendimento inicial, por razões de ordem fática e/ou jurídica, essas novas inteligências devem ser, com maior relevo, explicitadas, com uso de modelos de justificação imparcial, previsível e igualitário a fim de que se preserve a confiança antes depositada.

Ainda, como meio de trazer maior estabilidade e previsibilidade, as autoridades públicas (administrativas e controladoras) devem organizar e divulgar as interpretações que se embasaram para tomada de decisões²⁰⁶, deixando acessível “à sociedade, ao mercado e às demais instâncias de governo” para que possam, com maior segurança, deliberar sobre seus comportamentos e decisões.²⁰⁷

²⁰³ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre J. C.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 495.

²⁰⁴ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. Tradução por Arruda Alvim, Teresa A. A. Wambier e André L. Monteiro. **Revista de Processo**, v. 199, set. 2011. Disponível em: <<https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000021/00002121.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2022. p. 5-6.

²⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB (Lei n. 13.655/2018), nov.2018. p. 258/260

²⁰⁶ O art. 24 do Decreto no 9.830/1999 incumbiu aos órgãos e às entidades da administração pública o dever da manutenção atualizada, em seus sítios eletrônicos, das normas complementares, orientações normativas, súmulas e enunciados a que se referem os arts. 19 ao 23.

²⁰⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n.2, maio/ago. 2020. p. 241-242.

Deste modo, resta evidenciado que atuação do Poder Público, encontra limites nos termos regradados nos artigos 24 e 30 da LINDB, mas igualmente em razão do dever de observância da juridicidade, os princípios da segurança jurídica, proteção à confiança, coerência e eficiência, inauguram no Direito Público, um novo parâmetro de precedentes administrativos (sentido amplo), que justificam o dever da administração pública de seguir o padrão decisório anteriormente eleito, trazendo estabilidade para as relações travadas com os particulares e com seu corpo interno.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu analisar o alcance dos artigos 24 e 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB, a partir dos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança, para aferir quais são as limitações da discricionariedade do Poder Público em relação a seus atos decisórios a fim de que sejam garantidos o respeito aos direitos fundamentais dos administrados.

Do estudo realizado podem ser destacadas as seguintes conclusões:

1. A segurança jurídica e proteção da confiança (feição subjetiva da segurança jurídica), são pilares do Estado Democrático de Direito, e devem conferir aos cidadãos confiança quanto à manutenção da ordem jurídica posta, constituindo-se em instrumentos de justiça social. Nesse norte, o Direito Administrativo contemporâneo deve respeito não só o alcance das finalidades públicas, mas igualmente ao modo de sua consecução para assegurar a cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade.

2. A Lei 13.655/2018 consolidou na LINDB importantes regramentos para o Direito Público, externalizando de modo claro, o dever de garantir previsibilidade e estabilidade nas relações travadas com os particulares e com os próprios integrantes dos órgãos estatais, em especial pela edição de balizas para atuação dos gestores. Ainda que não sejam novidades, a sistematização contribuí para maior abrangência e observância por todas as esferas, conferindo estabilidade e horizontalidade nas relações travadas com o Poder Público.

3. As normas traçadas pelos artigos 24 e 30 da LINDB têm por foco a inteligência da previsibilidade e coerência das decisões administrativas e, como mecanismos de promoção da segurança jurídica e proteção da confiança, incorporam diretrizes presentes na teoria dos precedentes administrativos, a exigir uniformidade na aplicação das regras e princípios, a partir das experiências consolidadas anteriormente.

4. As alterações interpretativas não podem ser fundamento para invalidação dos atos já aperfeiçoados, em que vigente outra interpretação lícita, nos termos do artigo 24 da LINDB, vez que a interpretação deve ser compreendida como uma norma vigente, incidindo, portanto, ao tempo em que praticados (vedada aplicação retroativa), sob pena de romper-se com as legítimas expectativas.

5. À similaridade das previsões inseridas na Constituição Federal (art. 103-A) e no Código de Processo Civil (artigos 926 e 927), a Administração tem o dever de incrementar a segurança jurídica por meio da consolidação de diretrizes em atos públicos de caráter geral, exemplificadamente enumerados no artigo 30 da LINDB, de forma a publicizar as teses abstratas que pautarão a atuação administrativa até posterior revisão, reduzindo com isso a arbitrariedade na tomada de decisões, uniformizando os entendimentos e contribuindo para cognoscibilidade. A norma trouxe, assim, autoridade de precedentes aos atos decisórios (vinculação às interpretações).

6. A imposição de um dever legal de para aumentar a segurança jurídica (art. 30 da LINDB) por meio de enunciados normativos visa efetivar a segurança jurídica (princípio e norma Constitucional), contribuindo para certeza, estabilidade e previsibilidade e, seu descumprimento não pode conduzir a falta de vinculação, sob pena de configurar-se um paradoxo, ou seja, o Administrador Público que cumpre o regramento fica vinculado e aquele que descumpre vê-se desobrigado.

7. O processo de construção das decisões (administrativa, controladora e judicial) merece um reforço de argumentação, de acordo com o tipo de decisão (arts. 21, 23 e 24 da LINDB), para: i) possibilitar a correta compreensão das interpretações extraídas pelos agentes públicos; ii) possibilitar seu controle; iii) evitar arbitrariedades na aplicação e iv) evidenciar, em caso de alteração interpretativa, as razões de tais mudanças.

8. A vinculação aos precedentes não deverá importar em estagnação da evolução interpretativa, que deve acompanhar as mudanças políticas, sociais e jurídicas, a fim de atender tanto as prerrogativas estatais como os direitos e garantias individuais. Eventual mudança do padrão decisório exige um ônus argumentativo, com motivação apta a demonstrar alterações fáticas e/ou jurídicas relevantes, que justifiquem o distanciamento, total ou parcial, do precedente, evitando-se, assim, arbitrariedades e casuísmos, com aplicação para casos futuros (art. 20, inciso XIII da Lei Federal nº 9.784/99 e ar. 3º, inciso XIII da Lei Estadual 15.612/2021).

9. O sistema de precedentes administrativos em “sentido estrito”, parte da concepção de extração da(s) racionalidade(s) das decisões, envolvendo, portanto, decisões de casos concretos, em que possam ser analisadas comparativamente as situações fáticas e os argumentos jurídicos relevantes, para extração da norma geral

aplicável a casos futuros análogos, e pode ser estabelecido a partir de um único caso relevante. O sistema de precedentes administrativos em “sentido amplo”, abrange orientações e especificações previstas nos artigos 24 e 30 da LINDB, envolve não só interpretações formais a partir de casos concretos, mas também àquelas compreendidas pela prática e por reiteradas decisões (jurisprudência) e as decorrentes do poder de regulamentação (atuação abstrata). A finalidade, seja sentido estrito ou amplo, é assegurar uniformidade no agir estatal, estabilidade e previsibilidade, gerando restrições ao agir do Poder Público, com vinculação para casos futuros e, com isso, dando concreção aos princípios da segurança jurídica e proteção da confiança.

10. As orientações gerais, interpretações e especificações, incluídas as práticas administrativas e jurisprudência majoritária, devem ser compreendidas como exteriorizações das escolhas administrativas, seguidas de modo regular e público, em um determinado sentido, tendo, portanto, potencialidade para ganharem universalização por meio de instrumentos públicos formais. Ainda, como interpretações, somente podem ter aplicação para casos futuros.

11. A autovinculação ou autolimitação da atividade administrativa, voluntária ou involuntária, atua como elemento redutor da discricionariedade administrativa e exige do Poder Público uma atuação coesa, impedindo alterações abruptas e injustificadas nos padrões interpretativos reiteradamente adotados (prévias escolhas lícitas do administrador), a fim de que se dê efetividade aos direitos fundamentais (segurança jurídica). Traz benefícios para particulares e para Administração, na medida em que concorre para celeridade de respostas, redução dos riscos e aceitação pelos particulares (eficiência administrativa e credibilidade).

12. De todo o estudo, concluiu-se afirmativamente quanto à vinculação da Administração, dentro da sua competência e hierarquia, às orientações gerais do art. 24 da LINDB (atos públicos de caráter geral, prática administrativa reiterada e jurisprudência administrativa majoritária), com efeitos gerais para tomada de decisões em casos futuros, ainda que não editados atos formais previstos no art. 30 da LINDB, a partir das premissas lógico-dogmáticas expostas no estudo, que podem ser assim sintetizadas:

12.1 Os artigos 24 e 30 da LINDB estão inter-relacionados e devem ser compreendidos conjugadamente, em relação de complementariedade, de forma a se extrair a máxima potencialidade a partir dos princípios da segurança jurídica e

proteção da confiança. A estabilização das decisões e calculabilidade, seja por uso da teoria dos precedentes administrativos, da autolimitação (voluntária e involuntária) ou pela eficácia direta dos princípios da proteção da confiança e segurança jurídica, deve ser o valor maior a ser alcançado e igualmente o viés interpretativo das normas, permitindo-se concluir pela vinculação da atuação administrativa às diretivas orientativas de modo geral e abstrato para futuras decisões do Poder Público, que deve pautar sua atuação de modo coerente e uniforme.

13. A inserção dos regramentos analisados no ordenamento jurídico brasileiro representa um avanço para interpretação e aplicação das normas de Direito Público, todavia existe imposição de grandes desafios à sua concreção, sendo relevante o papel a ser desempenhado pela doutrina e jurisprudência para sua efetiva institucionalização e sistematização, exigindo estudos específicos para desenvolvimento de mecanismos aptos a exigir do Poder Público efetiva consolidação, publicização e observância aos precedentes, nas intrincadas estruturas administrativas do país, que muitas vezes sequer internamente são conhecidos os posicionamentos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando Menezes de. Comentários Gerais ao Dispositivo. Comentário ao art. 24. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 265-271.
- ALMEIDA, Pericles Ferreira de. Considerações sobre a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.665/2018). **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 64, p. 147-174, out./dez. 2018.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. Aspectos gerais introdutórios da nova LINDB. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 29-34.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª edição., rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2021.
- BELLAN, Daniel Vitor e BARBOSA, Felipe Carreira. O artigo 23 do Decreto-Lei 4.657/42 e os princípios da segurança jurídica e da boa-fé nas relações tributárias. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 257-263.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- _____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 06 mar. 2022.
- _____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 06 mar. 2022.
- _____. Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Parecer da Relatora da CCJ. **Senado**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1562332390587&disposition=inline>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.

_____. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 346**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CALIL, Ana Luíza. Motivação administrativa: passado, presente e futuro no direito administrativo. *In*: **NOVA LINB: Consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. MAFFINI, R.; RAMOS, R. (Coords). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB – Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial- Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, p. 113-134, nov. 2018.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; DÓRIA, Davi Barretto. A segurança jurídica dos atos administrativos e a objetivação das demandas refletidas no art. 30 da nova LINDB. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 279.3, p. 149-179, set./dez. 2020.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016. Edição do Kindle.

COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul./set. 2004.

_____. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 13-33, dez. 2003.

DUQUE, Marcelo Schenk. Comentários ao art. 30 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 189-221.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

HEINEN, Juliano. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 149-167, jan./abr.2021.

_____. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 52, p 159-162. jan./jun. 2018.

IBDA. Instituto brasileiro de Direito Administrativo. Forum Administrativo. **Seminário aprova enunciados sobre a LINDB**. 14 jun. 2019. Disponível em: <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov.2018.

_____. Os efeitos da interpretação de norma de direito público. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 234-239.

LIMA-MARQUES, Claudia. Relações de Consumo na pós-modernidade: Em defesa de uma interpretação finalista dos Artigos 2º e 29 do CDC. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 19, p. 95-129, mar. 2001.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; BEDÊ, Fayga Silveira. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 239-265, out./dez. 2016.

LOURENÇO, Felipe Cesar; BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. A consulta introduzida na LINDB pela Lei n. 13.655/18. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 480-484.

LUNARDELLI, José Marcos. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 30 da LINDB. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 477-480.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua relação com os precedentes administrativos. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 490-498.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

_____. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 253, p. 159-172, jan./abr. 2010.

_____. Comentários ao art. 24 da LINDB. *In*: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS Rafael (Coords.). **Segurança jurídica na aplicação do Direito Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 113-127.

MAFFINI, Rafael Da Cás; BERNI, Paulo Eduardo. O caráter nacional da LINDB (Lei n. 13.655/2018) e a aplicação da teoria do diálogo das fontes ao direito administrativo. *In*: MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno N. B. (Coords.). **Diálogo das fontes: novos estudos sobre a coordenação e aplicação das normas no direito brasileiro**. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2020. p. 299-330.

MAFFINI, Rafael da Cás; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set/dez.2018.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Art. 23 da LINDB - O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, p. 93-112, nov. 2018.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes. **Revista Consultor Jurídico**, 4 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>>. Acesso em: 09 mai. 2022.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. **Comentários à Lei 13.655/2018** (Lei de Segurança para Inovação Pública). 2ª reimpr. Belo Horizonte: Forum, 2019.

MARRARA, Thiago. Comentários gerais ao dispositivo. Art. 23 da LINDB. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942- Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 229-234.

MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos: a segurança como crédito de segurança. **Revista CEJ**, Brasília, v. 8, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004.

MARTINS-COSTA, Judith. A Proteção legítima da confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 22, p. 228-255, set. 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª edição rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (Org.): **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 113-169.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial: Direito Público na LINDB, Rio de Janeiro, p. 243-274, nov.2018.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **As Normas de Direito Público na lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: Paradigmas Para Interpretação e Aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Por uma sistematização da recente mudança da LINDB pela Lei nº 13.655/2018. **Revista Fórum de Direito Civil - RFDC**, ano 10, n. 18, p. 17, maio/ ago. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Edição Kindle.

_____. Precedentes administrativos no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, ano 19, n. 60, p. 59/76, jan./mar. 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança Jurídica para inovação pública: a nova Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n.2, p. 209-249, maio/ago. 2020.

PEREIRA, César Guimarães. O Conceito de Orientações Gerais e o Requisito da Ampla Publicidade. In: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). In: **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada**: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 276-287.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 15.612/2021. Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do RGS. DOE-RS, 07 maio 2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413912>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa julgada administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. O sentido da LINDB no Direito Atual. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- Anotada**. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 45-50.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim Jurksiatitis. Interpretações administrativas aderem à lei?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 97-132, maio/ago. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. *In*: CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-Anotada: Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Vol. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 33-39.

_____. O Art. 24 da LINDB e a irretroatividade das orientações novas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. página 122-123.

TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. Tradução por Arruda Alvim, Teresa A. A. Wambier e André L. Monteiro. **Revista de Processo**, v. 199, set. 2011. p. 139-155. Disponível em: <<https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000021/00002121.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2022.

VALE, Luis Manoel Borges do. A construção do precedente administrativo, no âmbito dos órgãos colegiados, e o problema da extração da *ratio decidendi*. *In*: VALE, L M. B. do; OLIVEIRA, R. C. R. (Coords.). **Por uma Teoria dos Precedentes Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodvim, 2022. p. 103-146.

VIANA, Ana Cristina Aguiar. A Administração Pública na Racionalidade da Previsibilidade: Ensaio sobre Aplicação do Princípio da Confiança. *In*: **A Lei de Introdução e o Direito Administrativo brasileiro**. VALIATI, T. P.; HUNGARO, L. A.; MORETTINI E CASTELA, G. (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.