



OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS E O COMBATE ÀS DEMANDAS REPETITIVAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Raissa Holanda Ramos¹

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a necessidade de incorporar a teoria dos precedentes administrativos à gestão pública, com o objetivo de promover a efetividade dos princípios da eficiência, publicidade, transparência, previsibilidade das decisões e proteção da confiança legítima, sob a perspectiva do combate às demandas repetitivas. Para tanto, pretende abordar a estrutura dos precedentes administrativos, delimitando algumas de suas principais nuances e o estado da arte no Direito Administrativo brasileiro, além de apontar vantagens na identificação de quais os motivos determinantes das decisões, a fim de consolidar os precedentes administrativos sobre as matérias analisadas e a partir de um sob prisma dos princípios constitucionais e administrativos. Para complementar essa análise, optou-se pelo referencial teórico do direito administrativo posto sob a égide da vinculação precedentalista, firmando-se uma pesquisa com emprego de abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo. Mais a mais, que seja frisada a necessidade em explorar o surgimento e proliferação das demandas repetitivas no cenário administrativista, com seus impactos para a realidade pública. Conclui-se neste estudo, pela fragilidade promovida pelas demandas repetitivas em sede administrativa, a qual requer uma discussão e exame reiterados a fim de que sejam apontadas soluções, a exemplo dos precedentes administrativos e a urgência em reconhecer as decisões administrativas como vinculantes em si.

Palavras-chave: Precedentes Administrativos; Demandas Repetitivas; Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Processual pela PUC/MG. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio. Bolsista-pesquisadora da Secretaria Estadual de Administração do RN. E-mail: raissahr@hotmail.com.



O presente estudo objetiva abordar a relação entre a Teoria dos Precedentes incorporados ao ordenamento brasileiro e o notório entrave na resolução de um macroproblema da praxe administrativa e jurídica em solo pátrio: as demandas repetitivas. Neste trabalho, o enfoque é dado, por óbvio, ao viés público e administrativista que pode ser assumido pela construção precedentalista, atrelado à litigância em repetição, haja vista essa configurar a causa central do porquê da absorção da teoria pelo legislador e pela doutrina.

Em vista disso, este artigo se propõe a analisar a necessidade de legitimar as decisões administrativas mediante a perspectiva vinculante e persuasiva tipicamente precedentalista, à luz da observância do dever de coerência estatal, aliado à maximização da eficiência, publicidade, transparência e previsibilidade de suas decisões e ações, resultando na construção de uma Administração Pública dialógica, protetora ativa dos direitos e do tratamento isonômico conferido aos cidadãos.

Neste ínterim, eis que a problematização da questão surge a partir de indagações acerca de como a gestão pública estadual pode aprimorar sua atuação, com base em ações voltadas para a modernização, inovação, e o repensar dos padrões decisórios administrativistas. Portanto, questiona-se: de que forma a Administração Pública pode ser desenvolvida, de modo inovador, com o propósito de reconhecer onde estão as causas repetitivas prevalentes e quais são as dificuldades estruturais que as alicerçam?

Em comunhão, seria benéfico para a gestão pública se apropriar de suas decisões pretéritas, reconhecê-las administrativamente vinculantes e enquanto instrumentos para efetivação de uma pluralidade de princípios constitucionais? Como reformular o atual sistema de resoluções de demandas repetitivas administrativas de forma a fomentar o equilíbrio entre a redução do dispêndio de recursos públicos e a necessidade de modernizar os meios para se alcançar a promoção do interesse público? Como associar e ampliar a participação social no âmbito da Administração Pública Direta, ora a ser retratada, por exemplo, pelo âmbito do Estado do Rio Grande do Norte?

Tratando-se de tais finalidades, a proposta da pesquisa se justifica sob os pontos de vista da sua relevância e atualidade. Quanto a relevância, essa está diante dos resultados favoráveis os quais se objetivam serem alcançados, pois em face do cenário instaurado na seara administrativa pela repetição de demandas homogêneas em vultosas quantidades, soluções precisam ser encontradas para mitiga-las, quiçá debelá-las. Para tanto, sob uma visão prospectiva, a questão será atenuada de fato e não meramente por uma abordagem a curto prazo, pelo desenvolvimento da teoria dos precedentes administrativos através de aparato tecnológico e da participação social.

Sob diferente perspectiva, a atualidade da análise reside na contemporaneidade do tema, sendo incipientes os estudos sobre os precedentes administrativos e a tentativa de implementar a sua sistemática na gestão pública.



Trata-se de um conteúdo desafiador, dotado de profunda importância por ser bastante útil à prática, uma vez que há de ser objetivo da Administração Pública, o dever de organizar quais são suas decisões, se possível com o suporte ofertado pela tecnologia, e através da institucionalização de processos deliberativos capazes de apontar, pela vivência, quais demandas hão de requerer maior atenção e direcionamento por parte do gestor.

Com efeito, esta linha de raciocínio abre espaço para elucidar que o estado da arte da temática ora analisada, encontra-se situada na discussão em torno da fixação da premissa sobre a existência ou não de caráter vinculativo dos precedentes administrativos e da sua própria função no âmago da teoria precedentalista. Isto é, a doutrina discute, neste momento, se há margem para uma orientação obrigatória emitida pela Administração Pública e a si destinada, como uma forma de retroalimentação ou autovinculação.

Dessarte, são inquestionáveis a importância e o avanço representados pelo advento da Lei Federal nº 13.655/2018, cujo objetivo fora incluir alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com atenção à redação do art. 24. Conferindo, pois, ao direito público mais possibilidades para salvaguardar, sobretudo, a segurança pública e eficiência, por intermédio da absorção dos precedentes não-judiciais e de normas para além do processo legislativo, enquanto provocou redefinição das fontes do Direito Administrativo.

Noutro pórtico, mesmo com esse embrionário reconhecimento normativo por parte do legislador ordinário, a doutrina se fragmenta entre os que buscam a isonomia pela aplicação silogística e restrita à interpretação legal, e aqueles para os quais a igualdade pode ocorrer com base na racionalidade prática, a partir de uma novel disposição, não exclusiva aos órgãos judiciais e pautada em considerar o contexto da narrativa fática, incluindo e indo além da lei, sendo essa a posição assumida pelo estudo ora desenvolvido.

Portanto, é cediço que uma simples busca pelos catálogos de teses e dissertações à nível nacional, por exemplo, revela uma disposição acadêmica recente em debater e delinear os parâmetros dos precedentes administrativos; em pormenorizar o manejo da tecnologia a favor do registro dessas decisões passadas; em reconhecer os dados e pedidos administrativos, facilitando a salvaguarda dos direitos dos cidadãos de forma mais adequada e isonômica, contribuindo para identificar onde repousam os óbices que tanto dificultam a redução da litigância, e, afinal, em indicar as ferramentas estratégicas para tornar mais eficiente a prestação do serviço público.

À vista de todo o exposto, a pesquisa tem como objeto de inovação fulcral, a introdução das bases para que as decisões adotadas previamente pela administração pública estejam a um fácil acesso para o cidadão, de modo sistematizado, com o fito de impulsionar a gestão pública a estudá-los e percebê-los em seu cerne vinculante.



Ademais, em referência à necessária institucionalização dessas formas de atuação administrativa, resta imperioso o planejamento estratégico sobre o desenvolvimento na administração pública de uma espécie de núcleo permanente, o qual esteja voltado para a análise de dados que contribuiriam para o delineamento de ações no âmbito da gestão pública, traçando métodos para, especificamente, o que tange a litigância administrativa.

Deste modo, o estudo será preambulado pelo diagnóstico e investigação acerca da atual conjuntura atravessada pelos órgãos administrativos quanto aos precedentes administrativos e as demandas repetitivas, sob uma perspectiva ampla de cada. A partir disso, procurar desenvolver a sistematização das decisões, dos problemas da repetição em massa e traçar a convergência do direito com a tecnologia e a participação social.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS

O presente trabalho está alicerçado no levantamento de informações para traçar análises críticas sobre o cenário instável acerca dos precedentes administrativos no âmbito da Administração Pública Direta do Estado do Rio Grande do Norte, em harmonia com a salvaguarda dos princípios da eficiência, segurança jurídica, previsibilidade, isonomia e confiança legítima. Ademais, objetiva-se explorar como esta teoria pode ser relacionada em face das demandas repetitivas.

Assim, optou-se pelo referencial teórico administrativista, posto sob a luz da vinculação precedentalista, a partir de uma pesquisa com emprego da abordagem qualitativa e de método hipotético-dedutivo.

Vale ressaltar que se trata de pesquisa de natureza aplicada, uma vez pretender que seus resultados sejam parâmetros para resolução de uma concreta conjuntura administrativa. Tanto é verdade que por ser uma questão contemporânea e em dinâmica edificação, será primordial a busca por doutrinadores atuais, éticos, no afã de realizar a investigação científica com o auxílio de uma ampla e diversificada bibliografia referenciada, haja vista o objetivo do estudo ora em tela ser a realização de pesquisa coerente e respaldada em suas arguições.

Em comunhão com a investigação em foco, serão empregadas como estratégias de investigação e verificação, as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, de autores nacionais e estrangeiros, a partir de um raciocínio dedutivo. Bem como, pode-se considerar observada a metodologia dialética, ao ponderar posicionamentos opostos no que tangem as concepções sobre a aplicação da teoria dos precedentes à seara administrativa, e sua aplicabilidade perante a resolução da problemática referente às demandas repetitivas, para a construção de uma densidade discursiva.



REFERENCIAL TEÓRICO

Na atual conjuntura brasileira, é notório o crescimento progressivo da porosidade do ordenamento aos institutos nascidos para além do direito pátrio, especialmente com a absorção da teoria dos precedentes - típica do sistema do *common law* - com fulcro na seara do Direito Processual Civil a partir do CPC de 2015. Entretanto, o sistema precedentalista não há de ser adstrito à nuance processual jurídica, haja vista a legitimidade da própria Administração Pública pressupor uma atuação pautada na coerência, previsibilidade de suas decisões e isonomia entre os cidadãos, o que alberga o respeito aos seus precedentes administrativos.

É, então, nesse passo, que algumas premissas hão de ganhar contorno no presente trabalho, uma vez que para a adequada compreensão do que é proposto como objeto deste estudo, faz-se necessário proceder com a definição clara de certos termos utilizados e a precisa delimitação de sua base teórica e metodológica.

De antemão, o precedente administrativo surge da prática decisória reiterada e uniforme dos atos administrativos percebidos em fatos similares, nada obstante a reiteração quantitativa de decisões não condicionar, por si só, a criação do precedente, mesmo que mais benéfica pela estabilidade gerada. Interessante observar que se pode projetar um paralelo, neste ponto, com a base dworkiana, na medida em que há o dever, de quem decide, em interpretar a história que encontra, considerando o que fora decidido outrora (DWORKIN, p. 238), ao que é denominado de integridade.

Logo, as características elementares do precedente administrativo aqui consideradas são o seu caráter vinculante ou obrigatório; a sua propensão a servirem de amalgama para a atuação prospectiva da gestão pública em termos de previsibilidade, eficiência, boa-fé e isonomia, além de facilitar que a Administração Pública antecipe o comportamento do administrado e identifique onde estão as falhas substanciais na prestação do serviço público. Ademais, esse empenho em resguardar a estabilidade da gestão pública está posta na esfera potiguar, na Lei Complementar Estadual nº 303/05, nomeadamente no art. 5º, caput e parágrafo único.

Observe-se, nesse ponto, que o legislador civil tem evidenciado, recentemente, preocupação com a segurança jurídica e a racionalidade das decisões oriundas da Administração Pública, fixando preceitos normativos para a adoção da teoria dos precedentes não-judiciais, a partir da Lei Federal nº 13.655/2018, a qual inseriu na LINBD dispositivos no afã de promover a referida segurança jurídica e a eficiência nos meandros do direito público, conforme pontuado já no preâmbulo da lei.



Isto é, o legislador ordinário conferiu ao gestor público, instrumentos hábeis a estabelecer suas próprias orientações administrativas, acerca de normas com conteúdo indeterminado, a firmar seus próprios veredictos. Significa prelecionar que o administrador pode e deve atuar como interpretador operativo, autor do que será o seu precedente administrativo, norte das decisões da Administração Pública. Entretanto, é a previsão constante no art. 24 da lei em comento que está no cerne da discussão ora trazida à baila.

No que concerne ao aludido dispositivo, eis que a sua previsão dá azo a evitar que deliberações administrativas sejam anuladas ou revisadas em razão de uma mudança na orientação geral adotada em momento anterior. Assim, reconhece o legislador que a revisão (revogação, anulação) dos processos é uma realidade factível não só na seara judicial, respaldada pelo art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, mas, de modo similar, no âmbito administrativo (REIS; SALIM, p. 415). A Administração Pública é protagonista legítima para rever os seus atos, normas, contratos e processos administrativos. Inclusive, vale ressaltar a edição do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta os artigos recentes da LINDB inseridos em 2018. Com atenção, esta é uma incontestável mudança de direção normativa, rumo à estruturação do sistema de precedentes administrativos.

Ora, o que significa garantir que a revisão dos atos administrativos (leiam-se processos, normas, ajustes) respeite as orientações gerais compreendidas à época de sua edição, se não o respeito ao precedente administrativo originário e ao cenário fático correspondente? Não se sustenta aqui pelo engessamento das decisões, pelo contrário: a pesquisa pretende evidenciar as diversas vantagens albergadas por uma efetiva e sistematizada implementação precedentalista na área administrativa, trazendo benefícios para a Administração Pública e aos seus administrados.

Diante dessa perspectiva, na qual se debuta o reconhecimento da vinculação de normas que não decorram tão somente de um processo legislativo, mas consubstanciadas na origem administrativa, vê-se uma reestruturação e ampliação das fontes do direito administrativo. Então, partindo dessa premissa, é imperioso constatar a autonomia deste sistema administrativo, em sua esfera de controle capaz de visitar seus próprios padrões decisórios e perceber como proceder, de forma benéfica, à supremacia do interesse público a partir de sua atuação.

A resposta sustentada pela pesquisa parte de outro instituto correlacionado ao estudo ora em tela: o da demanda repetitiva. De fato, a replicação vertiginosa de litígios massificados, com os mesmos assuntos e similar base fática, forma a cultura reinante na realidade administrativa e judicial pátria, colocando à prova as antigas estruturas formuladas para atender somente a algumas demandas, sem uma apropriada solução procedimental para as ações de direito público e sem conferir a devida importância ao alicerce que suporta o problema em si.



Não por acaso, este é o ponto de tangência entre os precedentes administrativos e as demandas repetitivas oriundas do sistema administrativo.

A bem da verdade, em consonância com o que preleciona Rafael Rezende (2019, p. 139), a persecução por uma atuação coerente da Administração Pública tem o potencial de desestimular a litigância administrativa e a judicialização da questão abordada, bem como agilizar a atividade administrativa. Em outras palavras, quanto mais a gestão pública avança em fornecer ao cidadão uma atividade íntegra e harmônica, com uma organização sistemática da Administração, significa que estes mesmos administrados, ao possuírem uma prévia expectativa sobre qual será a decisão da sua futura demanda, naturalmente repensarão a viabilidade de seu pleito.

Sendo assim, inicialmente e quanto ao modo operacional, o que idealmente precisaria ser defendida é a construção unificada entre as matrizes estatais nas quais ocorrem a tomada de decisão, a exemplo das Secretarias Estaduais. Em seu cerne, haveria de ser implementada uma base de dados precedentalista, composta por decisões pretéritas proferidas em sede de Administração Pública.

Neste momento, quando necessário, precisa-se reconhecer e solucionar quais são as decisões conflitantes entre si, tornando pacífica e uníssona o que pensam os gestores públicos. Com a discussão na seara administrativa do cerne do pleito analisado e a sua uniformização, unir-se-á este resultado à próxima etapa: o reconhecimento de quais demandas repetitivas urgem e permitem soluções viáveis e eficientes.

Ou seja, dar-se-á foco na litigiosidade de massa ou de alta intensidade, propostas no âmbito da administração pública, necessitados de políticas adotadas pelo gestor público para que sejam identificados onde estão os direitos individuais que dão margem à propositura destas ações. E mais: preleciona-se aqui por discernir pormenores litigiosos administrativos: quais se repetem em maior quantidade, qual o recorte funcional, qual o lapso temporal dessas ações e se existe alguma espécie de sazonalidade em suas proposições, para citar alguns recortes valorosos.

A toda evidência, a pesquisa ora tutelada pretende unir e instrumentalizar o exposto à inovação informativa, aos processos tecnológicos, facilitadores da comunicação, permitindo interação mais eficaz e democrática entre a Administração Pública e os reais obstáculos enfrentados pelos administrados. Mais a mais, considera-se que a prestação do serviço público com o auxílio do meio digital permite o câmbio dos fatores humanos com os aparatos tecnológicos e um modelo de gestão pública exigida pela sociedade complexa na qual todos estão inseridos hodiernamente.

Com efeito, a inovação se encontra na medida em que há a pretensão de conferir vinculação às decisões administrativas na mitigação de uma problemática antiga e visceral da Administração Pública como é o caso das demandas



repetitivas. Nessa seara, eis a proposta de se refletir sobre a incorporação de meios tecnológicos, como a inserção de aplicativos públicos e gratuitos, acessado pela internet, com o fito de democratizar e facilitar a conexão de administrados e o Executivo.

Ainda na pauta dos mecanismos tecnológicos, crê-se pela positividade em perceber alguns objetivos primordiais: implementar uma forma de efetivar uma plataforma harmoniosa, coesa e una acerca dos dados relativos aos precedentes administrativos, a ser mantida pela própria Administração Pública, de modo a permitir o fácil acesso público às decisões da gestão executiva, preferencialmente separadas por matéria. Por sua vez, a esse administrado, haveria de ser possibilitado o acesso às informações da Administração, para além do seu processo, uma vez que o permitiria buscar nos meios públicos de pesquisa, como solucionar seu processo administrativo por decisões estabilizadas ou, se essa não existir, ser encaminhado à opção de resolver sua demanda através da autocomposição de conflitos.

Desta maneira, com o apanhado estatístico à disposição da Administração Pública e um fomento à percepção do ente público sobre quais são as demandas repetitivas administrativas postas em números; e com os precedentes administrativos de acesso facilitado, apresentam-se inúmeras vantagens para todas as partes em questão. Isso, pois, ocorreria a real participação social nos processos administrativos, com o indicativo pelo administrado de onde estão as falhas repetidas, sendo um mecanismo eficiente para garantir sua presença para além da vontade legislativa, mas nos anseios administrativos.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa ora proposta pretende originar repercussões benéficas para a Administração Pública, como um todo, ao gestor público e ao administrado, haja vista as contribuições ofertadas ao longo do estudo, em prol da modernização de uma atuação estatal mais eficiente, com redução de gastos públicos e incremento do desenvolvimento do sistema e aparato tecnológico a nível estadual.

Para isso, expôs as bases para impulsionar os mecanismos de participação social na gestão pública, democratizando a administração da *res* pública, sendo essencial inferir que servem a todas as partes cooperativas de uma relação administrativa, o êxito das medidas pormenorizadas nesta pesquisa. Isto, pois, para que sejam efetivados e observados o dever de coerência estatal; de pacificação das decisões administrativas; do reconhecimento dos atos administrativos em seu caráter vinculante, a fim de formar o precedente administrativo e mitigar a repetição massificada de demandas administrativas similares.



Em resumo, os resultados alcançados serão o desenvolvimento da atividade administrativa de uma forma sustentável, o incentivo à interferência social nos pleitos administrativos, de modo a compatibilizar com a iniciativa do atual Governo em buscar fortalecer a governança a partir da transparência com o eixo social, além de diminuir as demandas judicializadas e salvaguardar a segurança jurídica ao administrado, mediante a previsibilidade garantida pelos precedentes administrativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, o presente trabalho propôs-se a evidenciar repercussões benéficas para a Administração Pública, como um todo, haja vista as contribuições ofertadas ao longo do estudo, em prol de uma nova análise sobre a atuação estatal, com o fito de torná-la mais eficiente, com redução de gastos públicos, o incremento do desenvolvimento do sistema de apuração dos problemas circundando a Administração.

Para isso, expôs as bases para impulsionar os mecanismos de participação social na gestão pública, democratizando a administração da *res* pública, sendo essencial inferir que servem a todas as partes cooperativas de uma relação administrativa, o êxito das medidas pormenorizadas nesta pesquisa. Isto, pois, para que sejam efetivados e observados o dever de coerência estatal; de pacificação das decisões administrativas; do reconhecimento dos atos administrativos em seu caráter vinculante, a fim de formar o precedente administrativo e mitigar a repetição massificada de demandas administrativas similares.

A bem da verdade, buscou-se reconhecer como basilar a necessidade de repensar as estruturas tradicionais da Administração Pública, no afã de promover a melhoria na gestão dos recursos públicos disponíveis, a desburocratização dos procedimentos administrativos e a modernização da atuação estatal. Inclusive pela análise de um cenário hodierno na gestão pública que deve estar disposto, no que tange à realidade sobretudo da litigância repetitiva administrativa, a percebê-la mesmo em termos quantitativos. Ao mesmo tempo em que percebe a Administração Pública como empenhada em empreender esforços práticos para tornar a atividade pública, como ressaltado, a ser mais eficiente, transparente, promotora da segurança jurídica e da construção social de sua esfera.

Em resumo, os resultados alcançados serão o desenvolvimento da atividade administrativa de uma forma sustentável, o incentivo à interferência social nos pleitos administrativos, de modo a compatibilizar com a iniciativa do atual Governo em buscar fortalecer a governança a partir da transparência com o eixo social, além de diminuir as demandas judicializadas e salvaguardar a segurança jurídica ao administrado, mediante a previsibilidade garantida pelos precedentes administrativos.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, mar 2015.
- DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípios**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.
- NUNES, Dierle; MENDES, Aluisio; JAYME, Fernando Gonzaga. **A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. **Precedentes Administrativos no Brasil**. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 135 - 154, Jan-Abril, 2019.
- REIS, Jair Teixeira dos; SALIM, Lucas Gil Carneiro. **Racionalidade, previsibilidade, precedentes e Administração Pública**. *Revista Quaestion Iuris*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, p. 399 – 422, 2019.
- RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Lei Complementar nº 303**, de 9 de setembro de 2005.