

ano 15 - n. 59 | janeiro/março - 2015
Belo Horizonte | p. 1-244 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

A&C

 **EDITORA
Fórum**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16ª andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Revisão: Érico Nunes Barboza e Rafael Cota Teixeira
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema *double-blind peer review*).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mário Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)

Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)

Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)

Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)

Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)

Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais

Daniel Wunder Hachem

Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro fundador e Coordenador Executivo, pelo Brasil, da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro do Foro Iberoamericano de Direito Administrativo. Diretor Acadêmico do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (www.ninc.com.br). Editor Acadêmico da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Advogado. *E-mail:* <danielhachem@gmail.com>.

Resumo: Analisando o problema da satisfação desigual dos direitos fundamentais sociais pelos Poderes Públicos brasileiros, o artigo propõe, como mecanismo destinado a uma tutela igualitária de tais direitos pelos órgãos administrativos, o reconhecimento do caráter vinculante dos precedentes administrativos e judiciais à Administração Pública. Para sustentar o dever administrativo de respeitar suas decisões precedentes em matéria de direitos sociais e também os precedentes judiciais sobre o tema, o artigo apresenta fundamentos jurídico-constitucionais que embasam o referido dever, os requisitos necessários para sua configuração e alguns exemplos concretos.

Palavras-chave: Direitos sociais. Desenvolvimento. Tutela igualitária. Precedentes administrativos. Precedentes judiciais. Vinculação da Administração Pública.

Sumário: **1** O problema da satisfação desigual dos direitos fundamentais sociais pelos Poderes Públicos e o direito à tutela administrativa efetiva – **2** Tutela igualitária dos direitos sociais: fundamentos constitucionais para o reconhecimento do dever da Administração Pública de respeito aos precedentes – **3** A vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos relativos a direitos sociais – **4** A vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais referentes a direitos sociais: pelo fim da distinção entre cidadãos “com sentença” e “sem sentença” – Referências

1 O problema da satisfação desigual dos direitos fundamentais sociais pelos Poderes Públicos e o direito à tutela administrativa efetiva

A constatação da baixa efetividade dos direitos fundamentais sociais no Brasil levou a doutrina a buscar, na dogmática constitucional, instrumentos jurídicos para

assegurar a sua realização fática. A afirmação da plena e integral normatividade da Constituição, notadamente após o advento da nova ordem constitucional de 1988, produziu efeitos práticos notáveis nessa seara. Com apoio no art. 5º, §1º, da Lei Maior, que estabelece textualmente a aplicabilidade imediata das normas veiculadoras de direitos e garantias fundamentais, e no art. 5º, XXXV, que prevê a inafastabilidade do Poder Judiciário para apreciar lesão ou ameaça a direito, passou-se a sustentar a possibilidade de se reivindicar judicialmente a satisfação de tais direitos pela via individual nos casos de omissão ou atuação insuficiente da Administração Pública.

A jurisprudência acompanhou, em boa medida, as proposições nascidas no âmbito doutrinário. Especialmente em matéria de saúde, os juízes passaram, cada vez mais, a conceder prestações estatais postuladas individualmente, satisfazendo o direito daqueles que logravam acesso ao Poder Judiciário, mas sem resolver o problema da vasta maioria das classes marginalizadas da população.¹ Vários medicamentos fornecidos em razão de condenações judiciais não constam das listas oficiais de distribuição gratuita, sendo que alguns deles poderiam ser substituídos por fármacos constantes das relações de medicamentos essenciais, e outros sequer possuem eficácia comprovada. Os impactos no orçamento destinado ao atendimento do direito à saúde cresceram exponencialmente. Uma pesquisa empírica realizada em 2005 investigou todas as ações movidas por cidadãos naquele ano em face da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, por meio das quais se postulava a concessão de remédios. Dos 170 processos, verificou-se que foram gastos R\$876.000,00 somente para itens que não constavam da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais, dos quais 73% poderiam ser substituídos. Constatou-se, ademais, que, de todas as verbas despendidas, 75% foram destinadas à aquisição de antineoplásicos, cuja comprovação de eficácia necessitava de mais ensaios clínicos.²

¹ Cite-se, como exemplo, a decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello na Medida Cautelar proposta na Petição nº 1246-1. Tratava-se, no caso, de ação ajuizada contra o Estado de Santa Catarina, na qual um portador da doença rara *Distrofia Muscular de Duchene* – moléstia degenerativa de células musculares – asseverava existir tratamento em clínica estadunidense capaz de curá-lo. Supedaneado no art. 196 da Constituição, dentre outros, postulou a proteção de seu direito à saúde mediante o custeamento, pelo Poder Público, do aludido tratamento, que importaria o valor de US\$63 mil. A liminar foi concedida, e o Estado de Santa Catarina recorreu ao Tribunal de Justiça. A questão chegou ao STF no momento em que o Estado-membro postulou à Corte a suspensão da tutela antecipada sob o argumento de violação aos arts. 37, 100 e 167 da Constituição por ter havido ordem de pagamento sem base no orçamento, nem em lei que o determinasse. Através de despacho singular, o Ministro negou a suspensão pleiteada, arguindo que: “entre proteger a inviolabilidade do direito à vida, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado pela própria Constituição da República (art. 5º, *caput*) ou fazer prevalecer, contra esta prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo – uma vez configurado este dilema – que as razões de índole ética-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: o respeito indeclinável à vida”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Petição nº 1246, Presidente Ministro Sepúlveda Pertence, Decisão Proferida pelo Ministro Celso de Mello, julgado em 31.01.1997, publicado em DJ 13.02.1997).

² VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, n. 2, São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 214-222, 2007. p. 214.

Contudo, se o reduzido grau de fruição dos direitos sociais no Brasil constitui obstáculo à elevação do índice de desenvolvimento humano, importando manutenção das graves desigualdades existentes na sociedade brasileira, a sua efetivação prioritariamente pelo Poder Judiciário em ações individuais propostas pelas classes média e alta da população não se apresenta como solução ideal; pelo contrário: ela pode contribuir para o aumento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres, já que aqueles que desfrutam de melhores condições financeiras e de informação para obter a tutela judicial dos seus direitos individualmente acabam desviando, para a sua satisfação pessoal, recursos que seriam destinados ao atendimento da camada mais necessitada da sociedade. Com isso, nota-se que a via do Poder Judiciário não é a única, nem a principal, nem a mais adequada forma de promoção dos direitos fundamentais sociais – embora seja, sem sombra de dúvidas, uma possível e imprescindível via para tanto.

De nada adianta assegurar a satisfação dos direitos fundamentais sociais apenas à parcela da população que logra acesso ao Poder Judiciário, deixando à deriva todos os titulares das mesmas pretensões jurídico-subjetivas que não conseguem obter a proteção dos seus direitos pela via judicial. É preciso, paralelamente à busca de instrumentos *judiciais* de tutela dos direitos sociais, identificar, no ordenamento jurídico, mecanismos *administrativos* que sejam capazes de proporcionar uma tutela não apenas *eficaz* de tais direitos, mas, também, *igualitária*.

Impõe-se, portanto, encontrar ferramentas no Direito Administrativo que vinculem a Administração Pública às decisões estatais prévias – sejam elas *administrativas* ou *judiciais* – que concederam a determinados cidadãos a tutela de seus direitos sociais, estendendo a concessão das mesmas prestações a todos os demais titulares do mesmo direito que venham a reivindicá-la perante os Poderes Públicos. É este o objeto do presente artigo: *sustentar a vinculação da Administração aos precedentes administrativos e judiciais em matéria de direitos sociais como meio de promover a sua tutela em consonância com o princípio constitucional da igualdade*.

A base para o reconhecimento do dever de respeito da Administração Pública aos precedentes encontra-se no *direito fundamental à tutela administrativa efetiva*, cujo embasamento normativo deriva uma interpretação sistemática dos seguintes dispositivos: (i) art. 5º, §2º, da Constituição Federal; (ii) arts. 5º, §1º, e 37, *caput*, da CF; (iii) arts. 1º, incisos II e III, e 3º, incisos I a IV, da CF; (iii) arts. 2º, inciso 3º, “a” e “b”, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.³ Trata-se do direito fundamental do cidadão: (1) *de receber da Administração Pública, em prazo razoável,*

³ Para uma explicação detalhada sobre a fundamentação normativa do direito à tutela administrativa efetiva, ver: HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. f. 291 e ss.

uma tutela efetiva – espontânea, integral e igualitária – dos seus direitos; (2) que autoriza a adoção de todas as técnicas e procedimentos administrativos adequados para tanto, mesmo que, para atender integralmente às determinações do bloco de constitucionalidade, seja necessário, excepcionalmente, agir na falta de lei (praeter legem) ou contrariamente à lei (contra legem); (3) e que proíbe o Estado de atuar, administrativa ou judicialmente, em prol de seus interesses secundários, quando estes forem descoincidentes com os direitos fundamentais.

No presente estudo, a ênfase será conferida à dimensão (1) desse direito, mais especificamente no que diz respeito à necessidade de que a Administração Pública forneça aos cidadãos uma tutela *igualitária* dos seus direitos sociais.

2 Tutela igualitária dos direitos sociais: fundamentos constitucionais para o reconhecimento do dever da Administração Pública de respeito aos precedentes

A Administração Pública, ao decidir os processos administrativos submetidos à sua apreciação, está sujeita ao *dever jurídico de respeitar os precedentes administrativos e judiciais já consolidados em favor dos direitos do cidadão* como forma de assegurar-lhes uma proteção *igualitária*. Trata-se de uma exigência: (i) do direito fundamental à igualdade (art. 3º, IV, e art. 5º, *caput*, da CF); (ii) do direito fundamental à proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais (art. 5º, XLI, da CF); (iii) do princípio constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF); (iv) do direito fundamental à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CF) e à proteção da confiança legítima. No âmbito específico que se está analisando – satisfação de direitos sociais –, essa implicação ostenta expressiva relevância.

(i) Um dos fatores de maior destaque a ser considerado em termos de realização dos direitos fundamentais sociais – seja pela via administrativa ou judicial – é a observância do *princípio da igualdade*. Ele se apresenta como o verdadeiro fundamento para a consagração constitucional dos direitos sociais: é para que todos possam desfrutar de posições substancialmente igualitárias no âmbito da sociedade que as Constituições impõem aos Estados o dever de promover ações sociais interventivas, interferindo nas relações interprivadas para equiparar juridicamente os sujeitos hipossuficientes e ampliando o acesso dos marginalizados a bens e serviços econômicos, sociais e culturais. Por esse motivo, pretender implementar tais direitos de forma desigual e anti-isonômica significa incorrer em um disparatado contrassenso, o que acarreta o dever da Administração Pública de respeitar os seus precedentes favoráveis à concessão de direitos sociais aos cidadãos.

Note-se que o princípio da igualdade serve como um parâmetro mandatário que força a Administração a tratar isonomicamente os cidadãos em qualquer situação,

mesmo nas que não envolvem a tutela de direitos sociais. Mas, naquelas que envolvem, esse dever torna-se ainda mais flagrante, já que esses direitos têm como essência e razão de existir justamente a necessidade de se promover a igualdade entre os indivíduos. É para isso que eles foram proclamados. Satisfazer desigualmente os direitos fundamentais sociais, que têm por escopo reduzir as desigualdades entre as pessoas, significa agravar os efeitos perniciosos da patologia que a sua positivação visava curar. O remédio acaba se convertendo em um veneno: ele é desenvolvido para diminuir as disparidades sociais e acaba, ao revés, alargando-as.

(ii) O próprio constituinte de 1988 proibiu expressamente o tratamento discriminatório dos cidadãos em matéria de direitos fundamentais no art. 5º, XLI, ao prever que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. Por isso, é constitucionalmente inadmissível a concessão de prestações sociais para uns, sem que sejam atendidos da mesma maneira pelo Estado aqueles que se encontrem sob idênticas condições. Se a Constituição reprova o tratamento discriminatório contra os direitos fundamentais a ponto de determinar ao legislador o dever de criar normas legais estipulando sanções a essa prática, é pouco mais que evidente que o dispositivo em questão interdita o próprio Estado no desempenho de sua função administrativa de agredir o princípio da isonomia concedendo direitos para uns, e não para outros.

Eventual leitura que busque rejeitar essa interpretação, afirmando que o art. 5º, XLI, da CF se volta apenas a coibir, pela via legislativa, que os próprios sujeitos privados violem direitos fundamentais de outros particulares através de condutas comissivas discriminatórias, será contrária à racionalidade que deve permear a hermenêutica constitucional. Essa disposição, que se insere no catálogo formal de direitos fundamentais do Título II, deve ser compreendida à luz da finalidade a ela inerente: impedir a discriminação atentatória a direitos fundamentais, a qual pode ser levada a efeito por ação ou omissão, pelo Estado ou pelos indivíduos. Deixar de tratar igualitariamente dois cidadãos que titularizam o mesmo direito social e que reúnem os mesmos requisitos para a sua fruição significará também uma espécie de discriminação, praticada não pelos particulares, mas pelo Poder Público, a quem compete tutelar adequadamente direitos fundamentais, e não solapá-los indevidamente. O tratamento desigual, quando não for realizado para o fim de promover a própria igualdade em sentido material (tratar desigualmente os desiguais), adquire um caráter arbitrário, o qual rende ensejo “a uma pretensão de prestação baseada na proibição de diferenciação na aplicação dos direitos sociais”.⁴

⁴ GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Barcelona: Bosch Editor, 2010. p. 66.

(iii) O princípio constitucional da impessoalidade administrativa soma-se ao princípio da igualdade e ao art. 5º, XLI, da CF no sentido de obrigar a Administração a realizar os direitos fundamentais sociais de maneira isonômica. Por mais esse motivo, se houve a satisfação administrativa de um direito postulado por um cidadão em um caso determinado, a posterior negativa da promoção daquela mesma pretensão jurídica a outro indivíduo (que também seja dela titular) refletirá uma conduta antijurídica. Representará uma atuação administrativa personalista, que terá favorecido o primeiro em detrimento do segundo, afrontando o princípio da impessoalidade que deve reger as atividades da Administração. Afinal, como observa Fernando Dias Menezes de Almeida, “a essência da impessoalidade (...) está no fato de o tratamento dado pelos agentes estatais aos casos individuais e concretos estar fundamentado numa decisão anterior geral e abstrata”.⁵ Logo, tanto o caso individual e concreto precedente quanto o caso individual e concreto apreciado posteriormente devem, ambos, ser resolvidos com fulcro em uma decisão anterior, geral e abstrata, que represente a leitura do ente administrativo a respeito do sistema normativo. Não pode a interpretação ser favorável a um e contrária ao outro nos casos em que os dois se enquadram nas mesmas circunstâncias fáticas descritas na norma jurídica.

(iv) Outro princípio constitucional albergado no rol de direitos fundamentais da Constituição de 1988 que impõe ao Poder Público a obrigação de respeitar a sua racionalidade manifestada em decisões administrativas anteriores é o da segurança jurídica. Consistirá ofensa ao sobredito princípio o fato de a Administração decidir casos que lhe são submetidos de determinada maneira, benéfica a um direito dos particulares, e então, subitamente, deliberar por rejeitar a satisfação desse mesmo direito, postulado por um titular imerso no mesmo quadro fático. Esse tipo de comportamento abala a perspectiva da certeza do cidadão a respeito do proceder habitual da Administração Pública, traíndo a sua legítima confiança baseada nas condutas administrativas precedentes e favoráveis à tutela do direito reivindicado.⁶

⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípio da impessoalidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 114.

⁶ Sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima no Direito Administrativo, ver: CASTILLO BLANCO, Federico A. *La protección de confianza en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998; GARCIA LUENGO, Javier. *El principio de protección de la confianza en el derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2002; COVIELLO, Pedro. *La protección de la confianza del administrado: Derecho Argentino y Derecho Comparado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004; SILVA, Almiro do Couto. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Brasileira de Direito Público*, n. 6, Belo Horizonte, Fórum, p. 7-59, jul./set. 2004; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A estabilidade dos atos administrativos e a segurança jurídica, boa-fé e confiança legítima ante atos estatais. In: _____. *Grandes temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 168-180; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 40, Belo Horizonte, Fórum, p. 291-313, abr./jun. 2010; VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010; VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da*

Vistos os quatro fundamentos jurídico-normativos que reclamam o respeito da Administração Pública aos seus comportamentos prévios destinados à satisfação de direitos fundamentais sociais, importa referir às duas espécies de precedentes que devem ser por ela observados ao decidir processos administrativos subsequentes: (3) os *precedentes administrativos*, formados pelos atos praticados voluntariamente pela Administração em atendimento a requerimentos de particulares formulados pela via administrativa; (4) os *precedentes judiciais*, compostos pelas decisões judiciais condenatórias que tinham por objeto a tutela de direitos do cidadão, ordenando coercitivamente a prática de atos pelos entes administrativos para cumpri-los.

3 A vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos relativos a direitos sociais

A primeira espécie de precedentes que deve ser observada pela Administração Pública quando for apreciar pedidos de tutela de direitos fundamentais sociais deduzidos em um processo administrativo é a dos *precedentes administrativos*. Eles são o resultado de decisões anteriores proferidas pelo ente administrativo a respeito de determinada matéria, que traduzem a sua orientação interpretativa do ordenamento jurídico a propósito do assunto. A questão é saber se eles ostentam ou não *força vinculante*, compelindo a Administração a adotar os mesmos critérios de decisão para casos análogos, ou se ela pode deles apartar-se, variando a sua compreensão a respeito do sistema normativo a cada caso.

3.1 Os precedentes administrativos ostentam caráter vinculante?

A discussão sobre a natureza obrigatória dos precedentes administrativos tem sido ampliada no cenário do Direito Administrativo Iberoamericano, com estudos produzidos em países como Espanha,⁷ Argentina,⁸ Uruguai,⁹ Peru,¹⁰ Bolívia,¹¹

segurança jurídica no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. In: MOTTA, Fabrício (Org.). *Direito Público Atual*: Estudos em homenagem ao Professor Nelson Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 295-316; MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

⁷ DÍEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons, 2008; DÍEZ SASTRE, Silvia. La fuerza vinculante del precedente administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 143, Madrid, Civitas, p. 445-480, jul./sep. 2009; ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 75-116, sep./dic. 1957; DÍEZ-PICAZO, Luis. La doctrina del precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 98, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 7-46, mayo/ago. 1982.

⁸ MAIRAL, Héctor A. *La doctrina de los actos propios y la Administración Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1994; COMADIRA, Guillermo L. Los precedentes administrativos. In: AAVV. *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2009. p. 321-434; IVANEGA, Miriam

Nicarágua,¹² Guatemala¹³ e Venezuela.¹⁴ É interessante notar que o tema é pouquíssimo explorado no Brasil, tendo sido mais recentemente objeto da atenção de autores como Gustavo Marinho, Thiago Marrara, Luis Manuel Fonseca Pires, Paulo Modesto e Alexandre Santos de Aragão.¹⁵ Não se pode presumir que exista uma resposta universal para a problemática vertente, haja vista que cada ordenamento jurídico apresenta suas peculiaridades, as quais serão essenciais para identificar qual

M. Los precedentes administrativos en el Derecho argentino. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 67-80.

- ⁹ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. El precedente administrativo. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 679-698.
- ¹⁰ BACA ONETO, Víctor S. ¿Són el precedente y la doctrina fuentes del Derecho Administrativo? In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 639-652.
- ¹¹ SERRATE PAZ, José M. Diversas fuentes del Derecho Administrativo. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 99-119.
- ¹² SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; NAVARRO MEDAL, Karlos. Las otras fuentes del ordenamiento jurídico administrativo nicaragüense: tratados internacionales, jurisprudencia, precedente administrativo y doctrina. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 559-575.
- ¹³ CALDERÓN MORALES, Hugo H. Fuentes del derecho administrativo: los tratados, los contratos, la jurisprudencia, incidencia de la doctrina, los precedentes, los decretos de emergencia y los decretos leyes de facto. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 479-505.
- ¹⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R. Notas sobre el valor del precedente en el Derecho Administrativo, y los principios de irretroactividad y de la irrevocabilidad de los actos administrativos. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010. p. 737-747.
- ¹⁵ CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro*. São Paulo, 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 429-457; PIRES, Luis Manuel Fonseca. A estabilidade como atributo do ato administrativo. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 295-309; MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: _____ (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 113-169; ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, n. 14, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, p. 1-15, mai./jul. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

o caráter que deve ser atribuído aos precedentes administrativos. Ocorre que, pelo fato de os principais fundamentos jurídicos que conduzem ao dever de autovinculação da Administração às suas decisões pretéritas ostentarem natureza principiológica, constata-se uma forte tendência nesses diversos Estados rumo à aceitação de que os órgãos administrativos, em maior ou menor medida, encontram-se impelidos a observar os seus precedentes.

Em solo nacional, sob o ponto de vista do Direito positivo, inexistente uma regra legal de cunho geral que discipline específica e claramente o tema, constringendo os órgãos administrativos a sempre seguirem no futuro a mesma orientação que vinham manifestando em situações similares anteriores. Todavia, sabe-se que a Administração não se sujeita apenas à lei em sentido formal, mas também aos princípios constitucionais implícitos e explícitos, entre os quais se situam os já mencionados princípios da igualdade, da impessoalidade administrativa, da segurança jurídica, da proteção à confiança legítima e da proibição de discriminação atentatória aos direitos fundamentais. São justamente esses elementos, integrantes da *juridicidade* à qual se subordina o Poder Público, que demandam o respeito aos precedentes administrativos.

Há, no entanto, uma disposição da Lei de Processo Administrativo Federal da qual se pode extrair implicitamente a força vinculante dos precedentes administrativos. Trata-se do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, segundo o qual deverão ser expressamente motivados os atos administrativos que “deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais”. Se a mudança de orientação da Administração Pública em relação à sua jurisprudência haverá de ser especialmente motivada, e se a ausência de motivação suficiente quando a lei explicitamente a exige gera a nulidade do ato, pode-se concluir que, enquanto não houver uma justificativa robusta, derivada de fatos supervenientes capazes de modificar a interpretação administrativa acerca das normas jurídicas aplicadas, o respeito aos precedentes será obrigatório.¹⁶ Ou seja: enquanto não houver razões suficientes para promover justificadamente a superação do precedente com vistas a satisfazer outras finalidades claramente estampadas em normas jurídicas, ele deverá ser respeitado pela Administração Pública.

3.2 Pressupostos jurídicos para a atribuição de força vinculante ao precedente administrativo

Para que o precedente administrativo adquira força vinculante, deverão estar presentes os seguintes pressupostos: (i) tratar-se de um precedente da

¹⁶ Nesse sentido: MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública... *Op. Cit.*, p. 128-129; CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro...* *Op. Cit.*, f. 103-104.

mesma entidade da Administração Pública que decidirá o novo processo; (ii) existir *identidade de objetos* entre a questão fática e jurídica apreciada no precedente e no novo processo; (iii) serem ainda *válidas e eficazes as normas jurídicas incidentes* a respeito do precedente e da nova situação submetida à apreciação estatal; (iv) referir-se a um *precedente compatível com o ordenamento jurídico*, já que não se poderá invocar decisões antijurídicas pretéritas como fundamento para estender ao novo processo uma orientação contrária ao Direito; (v) tratar-se de um *precedente favorável ao cidadão*, pois nada impede que a Administração, que antes negava a concessão de um direito aos indivíduos, perceba que sua orientação anterior era equivocada, dissonante do sistema normativo e prejudicial à cidadania, modificando então o seu entendimento para, dali em diante, passar a satisfazer aquela pretensão jurídica deduzida no processo administrativo; (vi) inexistirem razões suficientemente fortes que demonstrem a existência de um interesse público concreto, obrigatoriamente deduzido de uma disposição normativa específica, que demande a modificação fundamentada da *práxis* administrativa habitual em situações futuras.

A falta deste último pressuposto – isto é, caso exista motivação suficiente para mudar a orientação administrativa – autorizará a superação motivada do precedente somente para casos análogos futuros, sob pena de o sujeito envolvido no momento em que se está alterando o entendimento da Administração ser surpreendido de maneira ofensiva à segurança jurídica, à confiança legítima e à igualdade. A mudança de interpretação, por conseguinte, deverá ser anunciada por ato administrativo geral e abstrato, indicando que ela será adotada futuramente naquelas situações, não podendo, assim, tratar-se de uma alteração de entendimento limitada a um caso concreto, já que tal circunstância implicaria infração aos princípios da impessoalidade e da isonomia.

Observe-se que não se acolhe aqui como pressuposto necessário a outorgar caráter vinculante aos precedentes *administrativos* a existência de *reiteradas* decisões no mesmo sentido.¹⁷ Ainda que a reiteração constitua um fator que fomenta o grau de certeza e confiança do cidadão em relação à prática administrativa, de sorte que, quanto maior o número de atos expedidos na mesma linha, maior será a expectativa do indivíduo de que o seu caso seja decidido da mesma forma, ela não influi em nada na aplicação do princípio da igualdade. Lembre-se que aqui se está tratando de precedentes *legítimos*, conformes ao Direito, acertados, portanto. Basta uma decisão prévia que se revista desses caracteres para que, havendo resolução posterior distinta de um caso concreto similar, seja transgredido o princípio constitucional da igualdade. Consoante sublinha Gustavo Marinho de Carvalho, “permitir que até a

¹⁷ Posição diversa é defendida por: CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. T. I. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2008. p. 208.

suposta consolidação do precedente a Administração Pública possa tratar de maneira diversa situações que guardam similitudes entre si é violar grosseiramente o princípio da igualdade”.¹⁸ Afinal, o dever de respeito à igualdade não deriva de um parâmetro quantitativo (número de decisões pretéritas), mas, sim, qualitativo (conteúdo das decisões anteriores).¹⁹

Uma vez preenchidos os seis requisitos supraindicados, o titular de um direito que já havia sido reconhecido pela Administração Pública poderá reivindicá-lo com supedâneo no precedente administrativo. O indeferimento do pleito no bojo do processo administrativo acarretará violação aos princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade administrativa, da segurança jurídica (manifestando-se como proteção da confiança legítima) e do direito à proibição de discriminação atentatória aos direitos fundamentais (art. 5º, XLI, da CF). Para proporcionar a correção do ato inconstitucional de negativa ao requerimento formulado pelo titular do direito, caberá a propositura de ação judicial.

Um exemplo que envolve o direito fundamental social à moradia pode ilustrar a afirmação. Imagine-se a situação em que diversas famílias estejam, há anos, ocupando imóveis públicos em um mesmo bairro, localizados em área de preservação permanente, e que diversas delas cumpram as exigências previstas no art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 para receberem a concessão especial de uso para fins de moradia.²⁰ Por se tratar de lotes inseridos em uma região destinada à proteção ambiental, o art. 5º, III, do referido diploma confere uma competência discricionária para a Administração deliberar se será mais conveniente e oportuno conceder o título naquele lugar ou removê-las para outro local providenciado pelo Poder Público.²¹ As famílias pretendem manter-se na região por estarem há anos ali situadas, já tendo formado raízes e laços sociais com a vizinhança. A autoridade pública competente defere os pedidos de concessão especial de uso para algumas famílias na própria localidade, apoiada em parecer técnico atestando que a permanência da comunidade na área não acarreta danos ao meio-ambiente. Formam-se, pois, *precedentes administrativos* favoráveis à tutela administrativa do direito fundamental à moradia.

Posteriormente, um novo agente assume a função encarregada da apreciação desses pedidos e indefere novos pleitos, ainda não apreciados, de famílias vizinhas

¹⁸ CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro... Op. Cit.*, f. 113-114.

¹⁹ ORTIZ DÍAZ, José. *El precedente administrativo. Op. Cit.*, p. 102-103.

²⁰ Medida Provisória nº 2.220/01: “Art. 1º. Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

²¹ Medida Provisória nº 2.220/01: “Art. 5º. É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: (...) III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais”.

daquelas que obtiveram a concessão, sob o argumento de que o simples fato de tratar-se de área de preservação permanente justificaria o exercício da faculdade discricionária de negar a outorga dos títulos às famílias naquele local. A conduta administrativa, nesse caso, será ofensiva aos princípios da igualdade, impessoalidade e segurança jurídica, visto que a Administração terá dispensado tratamento anti-isonômico aos grupos que obtiveram a negativa da proteção do seu direito social. Eles poderão, por isso, postular judicialmente a condenação do Estado a fornecer a concessão, haja vista o preenchimento dos pressupostos básicos para tanto somado à existência de *precedentes administrativos* benéficos à satisfação de um direito fundamental social.

4 A vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais referentes a direitos sociais: pelo fim da distinção entre cidadãos “com sentença” e “sem sentença”

A segunda modalidade de precedentes que reclama a observância dos entes administrativos na análise de requerimentos que se referem a direitos fundamentais sociais é composta pelos *precedentes judiciais*. Distintamente da hipótese dos precedentes administrativos, em que foi a própria Administração que deferiu pedidos anteriores de proteção a direitos fundamentais, aqui se estará diante de casos em que o Poder Público não realizou tais direitos *espontaneamente* concordando com o pleito do cidadão, mas, sim, *forçadamente* para dar cumprimento a ordens judiciais coercitivas que lhe condenaram a uma obrigação de fazer. A universalização, para situações análogas, do seu comportamento praticado somente em favor dos indivíduos que obtiveram uma sentença parece ser uma necessária solução para o problema da cultura *jurisdicional* brasileira em matéria de tutela de direitos fundamentais sociais.

Por força da vinculação aos precedentes judiciais relativos à promoção de direitos sociais, a Administração Pública, já condenada judicialmente em reiterados casos similares por decisões com efeitos *inter partes*, terá a obrigação de tratar da mesma forma os demais titulares do mesmo direito fundamental que foi satisfeito pela via judicial individual, ainda que eles não tenham obtido um provimento jurisdicional determinado em seu favor. A proposta visa arrefecer um dos principais aspectos problemáticos do ativismo judicial no campo dos direitos fundamentais sociais, consistente na violação do princípio da igualdade, muitas vezes (embora nem sempre) configurada. Nesse caso, diferentemente dos precedentes administrativos, deverá haver jurisprudência pacificada dos tribunais locais ou das Cortes Superiores reconhecendo o dever de tutela do direito social em questão, uma vez que aqui não se trata de interpretação realizada pela própria Administração, podendo haver posições divergentes, o que inviabilizaria a proposta.

4.1 Embasamento jurídico-constitucional para o reconhecimento da natureza obrigatória dos precedentes judiciais em matéria de direitos sociais

O primeiro alicerce constitucional que exige a vinculação administrativa aos precedentes judiciais relativos a direitos sociais consiste no *princípio da igualdade*. A ofensa à igualdade em decorrência da proteção jurisdicional ocorre naquelas hipóteses em que se instala um descompasso entre a tutela judicial individualmente concedida e a previsão constitucional universalizada dos direitos fundamentais, que investe inúmeros cidadãos na titularidade da mesma posição jurídica que acaba sendo deduzida em juízo de forma singularizada. Como se sabe, o juiz só poderá condenar a Administração Pública a praticar as condutas que ela deveria, espontaneamente, ter realizado para fazer cumprir com as determinações constitucionais, legais e regulamentares. Não há dever jurídico de atuação estatal que *nasça* da decisão judicial. A obrigação de atuar preexiste, e o seu descumprimento rende ensejo à condenação pelo Judiciário, que se limita a reconhecer a sua exigibilidade jurídica e forçar o Estado a obedecê-la. Logo, a concessão jurisdicional de uma prestação administrativa isoladamente a um determinado indivíduo dirá respeito a um benefício que a Administração deveria, igualmente, fornecer a todos os demais cidadãos que titularizem o mesmo direito exigido na demanda individual.

O desvio da finalidade constitucional de satisfazer igualmente os direitos fundamentais sociais revela-se nos casos em que se confere a tutela do direito a um único sujeito, sem obrigar a Administração a universalizar a prestação postulada e abrir acesso às outras pessoas que se encontram na mesma situação fático-jurídica. Pelo *caput* do art. 5º da Constituição Federal, os direitos constitucionalmente assegurados têm como nota distintiva a generalidade ou universalidade, diretamente dedutível do princípio da igualdade. O acesso da cidadania aos bens jurídicos jusfundamentais deve, portanto, ser igualitário. Some-se a isso a incidência, já antes comentada, do princípio da impessoalidade da atividade administrativa, que impõe um dever de tratamento isonômico, pela Administração Pública, aos diversos particulares que se apresentem nas mesmas circunstâncias. Independentemente da origem que levou ao cumprimento da obrigação – coerção judicial, requerimento administrativo ou atuação de ofício –, é vedado ao Poder Público conceder, de forma indevidamente discriminatória, prestações necessárias à satisfação de direitos fundamentais sociais para uns, deixando desamparados sujeitos que foram investidos pela Constituição em idêntica posição jurídica. E essa vedação, como já se viu, advém do próprio texto constitucional, que erigiu à condição de direito fundamental do cidadão a proibição de tratamento discriminatório em relação aos seus demais direitos fundamentais (art. 5º, XLI, da CF).

O que reiteradamente ocorre na prática é o êxito da ação individual e a continuidade da inércia administrativa em relação aos demais titulares do direito em questão. O ente não corrige a sua inatividade inconstitucional, passando a concedê-los espontaneamente a prestação que foi compelido a proporcionar ao autor da demanda, como deveria fazer por imposição da obrigação de perseguir o interesse público, em cujo núcleo central se insere a efetivação dos direitos fundamentais sociais. Em tais casos, o cumprimento da determinação judicial singular, sem a extensão dos seus efeitos aos cidadãos que vivenciam a mesma situação, configura atuação administrativa atentatória contra os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade.

A discriminação ilegítima decorrente do provimento isolado conduz a um tratamento desigual entre “cidadãos ‘*com sentença*’ e ‘*sem sentença*’”,²² sem que haja fundamento jurídico-constitucional a autorizá-lo. E a consequência dessa postura é a conversão do Judiciário na “porta das esperanças” para a reivindicação de benefícios sociais que deveriam ser naturalmente proporcionados pelo Estado. A parcela da população alijada do acesso à Justiça – em geral, a mais carente de tais prestações – passa a ser ainda mais desfavorecida. De um lado, por não ostentar condições financeiras e de informação para postular judicialmente tais ações administrativas; de outro, pelo fato de que a drástica elevação das demandas individuais solucionadas por essa via impacta diretamente na redução de disponibilidade orçamentária para a satisfação espontânea e racionalizada dos mesmos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública, por meio da prestação de serviços públicos e implementação de políticas públicas. Dados que comprovam essas afirmações na realidade prática brasileira já foram apresentados em outro estudo.²³ Com isso, os direitos sociais, que foram consagrados constitucionalmente para *reduzir* as desigualdades, acabam sendo fatores conducentes a *agravá-las*, já que aqueles que mais necessitam de uma igualação no mundo dos fatos mediante o fornecimento de prestações estatais de cunho social e econômico – pessoas a quem os direitos sociais realmente se destinam – acabam não desfrutando de tais medidas.

Outro fundamento, além do princípio da igualdade e de seus desdobramentos, que impõe o dever administrativo de respeito aos precedentes judiciais consiste no *princípio da eficiência administrativa* (art. 37, *caput*, da CF). O não acatamento das posições do Judiciário pela Administração ofende o princípio constitucional

²² As expressões entre aspas são de: SALLES, Carlos Alberto de. Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais. In: GOZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita (Orgs.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 147.

²³ Ver HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013. p. 351-353.

da eficiência, pois, ao continuar negando individualmente a concessão de direitos àqueles que não possuem uma sentença judicial favorável a pretexto de estar defendendo o interesse “público” (que de público não tem nada), o Estado, “numa demonstração de suposto zelo, deixa de cuidar, no tempo devido, de muitíssimas outras, verdadeiramente ilegítimas, agressões impostas ao abalado erário público”.²⁴ Acresça-se, ainda, o fato de que “o simples e firme acatamento das decisões judiciais pela Administração Pública, por si só, já desafogaria, sem celeumas, os nossos Tribunais, pois não há dúvida que a Administração Pública converteu-se na grande demandante ou demandada, no contexto que timbra pela imprevisibilidade de sua atuação”.²⁵

O que se infere de tais considerações é que *a Administração Pública e os juízes, não raras vezes, interpretam o sistema jurídico-constitucional de formas diferentes*. Como, no modelo brasileiro, é o Poder Judiciário quem dá a última palavra a respeito da compreensão do ordenamento, a interpretação que prevalece ao final é a do juiz. E o efeito pernicioso disso, em matéria de direitos fundamentais sociais, é que, na prática, para alguns poucos – que lograram êxito em uma demanda individual – prevalecerá a interpretação mais benéfica do Poder Judiciário, ao passo que, para todo o restante – maioria da população –, predominará a compreensão menos vantajosa manifestada pelo Poder Executivo. Assim, aferrar-se em dogmas, como os limites subjetivos da coisa julgada da decisão nas ações individuais ou na distinção entre a lógica geral do *Civil Law* e do *Common Law* (segundo a qual o *stare decisis* vigoraria somente no segundo, e não no primeiro),²⁶ significa fechar os olhos para um fenômeno que traduz uma falha do sistema jurídico vigente. Uma falha que, na realidade, é somente aparente, pois, *nada obstante a inexistência de regra constitucional ou legal específica que determine o dever administrativo de respeitar os precedentes judiciais e universalizar as condenações individuais relativas a direitos sociais, essa exigência se extrai diretamente dos princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade administrativa*.

A discussão aqui suscitada insere-se em um debate mais amplo, a respeito da aproximação entre os sistemas do *Civil Law* e do *Common Law*, que tem sido verificada por meio da adoção, nos ordenamentos jurídicos de diversos Estados, de instrumentos próprios de ambos os modelos.²⁷ No Direito brasileiro, constata-se, com frequência cada vez maior, a incorporação de mecanismos que se assemelham

²⁴ FREITAS, Juarez. Respeito aos precedentes judiciais iterativos pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 1, Curitiba, Juruá, p. 13-22, 1999. p. 15-16.

²⁵ FREITAS, Juarez. *Idem*, p. 21.

²⁶ Ver DAVID, René. *Os grandes sistemas do Direito contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

²⁷ Sobre o tema, ver, por todos: MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

a alguns aspectos do *Common Law*, tais como as súmulas vinculantes, a eficácia vinculante das decisões do STF em sede de controle de constitucionalidade e a repercussão geral no recurso extraordinário. Isso não quer dizer que devam ser importadas anacronicamente ferramentas elaboradas no Direito alienígena que sejam imprestáveis e incompatíveis com a racionalidade jurídica nacional, rendendo reverências a invenções estrangeiras que só serviriam para desestabilizar o funcionamento adequado e regular dos institutos jurídicos pátrios, cunhados sob lógica diversa. Porém, a transformação do Direito às novas necessidades sociais impõe a adaptabilidade de seus mecanismos às exigências emergentes, notadamente quando se identifica uma crise paradigmática à qual as soluções existentes, sugeridas consensualmente pela comunidade científica adepta ao paradigma dominante, já não dão conta de resolver. E o tratamento desigual, provocado por decisões individuais do Poder Judiciário, de cidadãos que titularizam os mesmos direitos fundamentais sociais, retrata um problema sério que os instrumentos tradicionais do modelo brasileiro não têm conseguido solucionar.

Não precisa existir regra legal alguma para que se possa sustentar a obrigatoriedade de a Administração Pública respeitar os precedentes judiciais relativos a direitos fundamentais sociais. Se do princípio da igualdade não fosse possível extrair essa consequência, quedariam bastante abaladas as afirmações, tão propaladas na atualidade, de que princípios constitucionais são normas, revestidas de força jurídica vinculante, e que a atividade administrativa constitucionalizou-se, encontrando-se atualmente submetida à incidência dos direitos fundamentais. Esperar que o legislador tenha de criar essa determinação pela via de lei formal é o mesmo que rejeitar a eficácia jurídica do princípio constitucional (e direito fundamental) da igualdade.

4.2 A eficácia expansiva das decisões judiciais que versam sobre direitos sociais e a atuação da advocacia pública em prol do seu reconhecimento

Uma das possíveis saídas, *de lege ferenda*, para a diminuição dos efeitos desiguais provocados pelo ativismo judicial exacerbado nas demandas individuais é o reconhecimento de uma eficácia expandida da coisa julgada nas decisões que versem sobre direitos fundamentais sociais. Seus efeitos poderão ser aproveitados não apenas pelo autor da ação, mas por todos aqueles que demonstrarem encontrar-se em idêntica situação. Com isso, estaria assegurado o tratamento igualitário por parte da Administração Pública, obediente ao princípio da impessoalidade.²⁸

²⁸ Ver, nessa linha, a proposta de: SALLES, Carlos Alberto de. *Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais... Op. Cit.*, p. 149.

Em razão disso, o reconhecimento judicial de um direito fundamental social por sentença *irrecorrível* em uma ação individual deve ser estendido a todos os titulares da mesma pretensão jurídica jufundamental que estiverem em idêntica situação. À Administração, incumbirá o dever de fornecer a mesma prestação a todos aqueles que demonstrarem enquadramento fático na hipótese vivenciada por aquele que propôs a demanda exitosa. A recusa administrativa em estender ao requerente o benefício social anteriormente concedido em caso idêntico poderá ser impugnada judicialmente pelo interessado, ao qual competirá, simplesmente, apresentar, na petição inicial, a identidade das situações, anexando cópia da decisão judicial individual e do ato de indeferimento da Administração.

Uma possível forma de garantir a observância dessa solução seria a inclusão de um dispositivo na Lei da Ação Civil Pública prevendo expressamente tal hipótese. Foi nesse sentido a proposição apresentada por Carlos Alberto de Salles em reunião da comissão criada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com a finalidade de apresentar sugestões ao Projeto de Lei nº 5.139/2009, em debate na Câmara dos Deputados.²⁹ De toda forma, como já se disse, seria apenas um reforço legislativo para assegurar o cumprimento de uma exigência que já deflui da ordem constitucional, eis que a cogência do dever da Administração de estender os benefícios a todos os titulares do direito fundamental social concedido pela via individual pode ser extraída implicitamente dos princípios constitucionais supracitados, não carecendo de alteração legislativa.

Nos casos em que houver condenações estatais individuais à satisfação de direitos fundamentais sociais, exsurgirá o dever dos advogados públicos responsáveis pelas demandas de comunicar o chefe da respectiva procuratura pública a respeito do trânsito em julgado das sentenças. Ao Advogado-Geral ou Procurador-Geral, competirá: (i) editar ato administrativo geral, vinculando todos os advogados públicos daquela entidade a deixar de contestar as demandas de idêntica natureza em que ficar comprovada a reunião dos requisitos necessários à concessão do direito, e de recorrer de sentenças favoráveis ao cidadão que se alinhem aos precedentes judiciais; (ii) comunicar ao chefe da entidade pública em questão sobre a existência de precedentes judiciais para que ele adote as providências necessárias para promover, de forma universalizada, a prestação que vem sendo concedida judicialmente.

²⁹ A sugestão do autor possui o seguinte teor: "Art. 31-A. A sentença individual transitada em julgado, ao reconhecer direito constitucional do demandante, impõe à entidade pública ré a obrigação de garantir que o mesmo direito seja prestado a outras pessoas em idêntica situação. §1º Caso o direito constitucional reconhecido na sentença de processo individual seja negado a outra pessoa em idêntica situação, o prejudicado, para obter o mesmo benefício, necessitará demonstrar em juízo apenas a identidade de sua situação, apresentando com a inicial cópia da decisão em referência e prova da recusa. §2º A ação de que trata o parágrafo anterior deverá ser comunicada ao Ministério Público a fim de que tome as providências cabíveis nos termos do art. 129, II, da Constituição Federal".

Nos últimos anos, alguns mecanismos têm sido criados por normas legislativas e administrativas para racionalizar a consensualidade nas relações indivíduo-Estado, evitando a litigância judicial excessiva. Um dos mais expressivos exemplos foi implementado no âmbito da Advocacia-Geral da União. A Lei Complementar nº 73/93, em seu art. 4º, XII, previu entre as atribuições do Advogado-Geral da União “editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais”. A lei declarou o caráter obrigatório de tais súmulas às unidades que integram a estrutura orgânica da AGU (art. 43), proibindo expressamente os seus membros efetivos de contrariá-las (art. 28, II). A determinação foi estendida aos Procuradores Federais, quando da criação da carreira, e aos Procuradores do Banco Central do Brasil.³⁰

Por meio do Ato Regimental nº 2, de 25 de junho de 1997, foram estabelecidos procedimentos administrativos, na esfera da representação judicial da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para a criação de “súmulas administrativas da AGU”, definindo que estas representam enunciados que consolidam a jurisprudência reiterada dos tribunais a respeito da interpretação da Constituição e das leis em matéria de interesse das entidades públicas federais. No mesmo período, foi promulgada a Lei nº 9.469/97,³¹ cujo art. 4º dispôs que, “não havendo Súmula da Advocacia-Geral da União (arts. 4º, inciso XII, e 43, da Lei Complementar nº 73, de 1993), o Advogado-Geral da União *poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores*”.

Muitas das súmulas editadas a partir de então dispunham somente que a União não *recorreria* de decisões que consubstanciassem entendimentos pacificados nos Tribunais superiores e no Supremo Tribunal Federal. Grande parte delas se dirigia, por conta disso, apenas aos advogados da União que atuavam na arena judicial. O conteúdo de vários dos enunciados não tinha por objeto a atividade dos procuradores que operavam nas consultorias jurídicas dos Ministérios e nas procuradorias das autarquias e fundações, os quais permaneciam negando, na seara administrativa, direitos já reconhecidos pelas súmulas, forçando, com isso, a propositura de demandas judiciais pelo cidadão prejudicado.

Posteriormente, foram expedidos novos atos pelo Advogado-Geral da União, alterando a regulamentação sobre a edição e aplicação das súmulas da AGU. Merece destaque o Ato Regimental nº 1, de 2 de julho de 2008, que estabeleceu duas

³⁰ A Medida Provisória nº 2.229-43/2001, que criou a carreira de Procurador Federal e realizou alterações e inclusões na Lei nº 9.650/98 (Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil), estabeleceu também que os Procuradores Federais e os Procuradores do BACEN estão proibidos de “contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica, adotados pelo Advogado-Geral da União” (art. 38, §1º, II, da MP nº 2.229-43/2001, e art. 17-A, II, da Lei nº 9.650/98, inserido pela referida medida provisória).

³¹ Conversão em lei da Medida Provisória nº 1.561-6, de 12 de junho de 1997.

importantes regras relativas ao tema ora em debate. No §1º do art. 6º, dispôs que os advogados das entidades públicas federais que “estejam em exercício em órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral Federal ou da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil *ficam autorizados a reconhecer pedidos administrativos e devem orientar os órgãos e autoridades junto aos quais atuam a deferir administrativamente os pedidos cujos fundamentos estejam em integral consonância com Súmula da AGU*”. E no §2º do mesmo artigo, previu que os procuradores dos entes federais que “estejam em exercício nos órgãos de representação judicial da União ou de suas autarquias e fundações *ficam autorizados a reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir dos recursos já interpostos contra decisões judiciais nos casos que estejam em integral consonância com Súmula da AGU*”.

Tais previsões representam notável avanço, pois implementam, por meio de normas administrativas, o direito fundamental do cidadão a que a Administração Pública reconheça voluntariamente a procedência das pretensões jurídicas dos indivíduos salvaguardadas pelo Direito positivo, tutelando-as efetivamente. Embora esses dispositivos normativos empreguem expressões como “os procuradores poderão” ou “ficam autorizados a”, a existência de precedentes judiciais reiterados em favor dos direitos do particular, mais do que um poder ou uma faculdade, impõe-lhes o *dever* de não contestar o pedido deduzido em juízo ou recorrer após a condenação do Estado a satisfazer a pretensão jurídica reconhecida ao cidadão. Do contrário, em situações de entendimento judicial já consolidado, compelir o Poder Público a continuar negando a procedência do direito, criando teses infundadas para sustentar seus recursos ou contestações, é o mesmo que obrigar a Administração a realizar “malabarismos hermenêuticos constrangedores em lugar de fazê-la ativa, exitosa e enérgica no cumprimento dos seus indelegáveis deveres”.³²

Nada obstante a virtude da criação desses mecanismos, é preciso ir além. Considera-se aqui que a melhor solução para essa questão é admitir que, em decorrência do direito à tutela administrativa efetiva: (i) nos casos em que há súmulas, enunciados, pareceres normativos ou orientações técnicas do órgão de cúpula da advocacia de Estado (nas esferas federal, estadual ou municipal) estipulando hipóteses em que os direitos fundamentais do particular devem ser reconhecidos, tanto os administradores quanto os advogados públicos (das áreas consultiva e contenciosa) estão obrigados a adotar tal entendimento, sob pena de incorrerem em falta funcional;³³ (ii) é também dever da Administração e da Advocacia Pública

³² FREITAS, Juarez. Respeito aos precedentes judiciais iterativos pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 1, Curitiba, Juruá, p. 13-22, 1999. p. 16.

³³ Convém lembrar que a própria legislação fixa aos procuradores membros da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal a proibição de “contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica, adotados pelo Advogado-Geral da União” (art. 28, II, da Lei Complementar nº 73/93, e art. 38, §1º, II, da

investigar as posições já pacificadas pelos tribunais a propósito do reconhecimento de direitos fundamentais, as quais devem ser respeitadas para evitar o ajuizamento de ações fadadas à condenação do Estado; (iii) mesmo que não haja orientação expressa da chefia das procuraturas públicas, nem entendimentos consolidados do Poder Judiciário, os administradores públicos e advogados de Estado encontram-se, ainda assim, autorizados a deferir pleitos administrativos, abster-se de contestar ações judiciais e deixar de recorrer de sentenças favoráveis aos cidadãos nos casos que envolverem direitos fundamentais para fazer prevalecer o interesse *primário*, genuinamente *público*, consagrado pelo sistema normativo.

4.3 Análise de alguns exemplos envolvendo precedentes judiciais sobre direitos fundamentais sociais

Há diversas situações concretas que podem ser aventadas, nas quais o cumprimento do dever administrativo de respeito aos precedentes judiciais conduziria a uma tutela igualitária dos direitos sociais. Cumpre citar alguns exemplos extraídos da jurisprudência brasileira.

No campo do direito fundamental à saúde, o dever de respeito aos precedentes judiciais obrigaria a Administração a conceder, pela via do processo administrativo, os pleitos de fornecimento de medicamentos e de tratamentos de saúde que têm sido garantidos pelo Poder Judiciário em ações individuais. Havendo decisões definitivas de mérito dos tribunais a propósito do assunto, caberá ao Poder Executivo organizar-se de modo a disponibilizar a todos os cidadãos as pretensões idênticas deduzidas pela via administrativa. É o caso da internação em hospitais privados custeada pelo Poder Público quando os leitos disponibilizados pelo SUS não puderem absorver a demanda da rede pública de saúde. Trata-se de questão pacificada na jurisprudência: se determinado tratamento deve ser concedido pelo Sistema Único de Saúde, e a sua concessão restar inviabilizada em razão da ausência de vagas em hospitais públicos ou credenciados à rede pública, deve o Estado arcar com as despesas decorrentes da internação em estabelecimento particular.³⁴

MP nº 2.229-43/2001), bem como aos procuradores do BACEN, a vedação de “contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica, adotadas pelo Procurador-Geral do Banco Central do Brasil ou pelo Advogado-Geral da União” (art. 17-A, II, da Lei nº 9.650/98). Portanto, não há qualquer óbice jurídico em asseverar que os advogados públicos que cometerem a conduta que lhes é interdita por lei em sentido formal deverão sofrer sanção administrativa pela prática de falta funcional.

³⁴ Nesse sentido, veja-se exemplificativamente a seguinte ementa, colhida da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO-HOSPITALAR EM REDE PARTICULAR. PEDIDO SUBSIDIÁRIO NA FALTA DE LEITO NA REDE PÚBLICA. GARANTIA DE EFETIVIDADE DA TUTELA JUDICIAL. 1. Não há violação ao art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida e a decisão está suficientemente fundamentada. 2. O direito à saúde, como consectário da dignidade da pessoa humana, deve perpassar todo o ordenamento jurídico pátrio, como fonte e objetivo a ser alcançado através de políticas públicas capazes de atender a todos, em suas necessidades

Nesse tipo de situação, o direito à tutela administrativa efetiva impõe que a Administração Pública espontaneamente ofereça ao usuário do SUS a possibilidade de realizar seu tratamento em hospital particular se a rede pública tiver extrapolado sua capacidade máxima. Com isso, enxergam-se ao menos duas consequências positivas, que destacam a eficiência desse tipo de atuação administrativa: (i) o direito fundamental à saúde é concretizado de maneira igualitária e universal, pois a prestação é franqueada a todos os cidadãos que se encontram em situação fática semelhante (carência de tratamento que não pode ser fornecido em estabelecimentos da rede pública devido à superlotação), e não somente àqueles dotados de condições técnicas e financeiras de obter a pretensão judicialmente; (ii) a Administração é compelida a organizar sua estrutura (física, financeira, de pessoal, etc.) a entregar esse tipo de prestação de maneira eficiente, seja credenciando novos estabelecimentos para fazer frente à demanda real, os quais passarão a participar de modo complementar do SUS, ou mesmo contratar esse tipo de serviço (utilização de leitos hospitalares) da iniciativa privada de maneira mais vantajosa à Administração, especialmente por meio de licitação pública.

O mesmo acontece em relação ao tratamento da Hepatite Viral C. Eram corriqueiras as demandas judiciais em que os autores buscavam obter do Estado o custeio dos medicamentos *Telaprevir* e *Boceprevir*, que se mostravam mais eficientes para a enfermidade em questão, mas que não constavam da lista oficial do SUS (Relação Nacional de Medicamentos Essenciais). Com a fixação da jurisprudência no sentido de que tais medicamentos efetivamente revelavam-se mais adequados aos pacientes do que aqueles fornecidos até então pela rede pública de saúde, a própria Administração deveria articular sua estrutura administrativa para viabilizar a entrega universalizada dos referidos medicamentos sempre que as condições clínicas do cidadão o recomendem.³⁵ Assim como na situação descrita no parágrafo anterior, além

básicas, cabendo, portanto, ao Estado, oferecer os meios necessários para a sua garantia. 3. Uma vez reconhecido, pelas instâncias ordinárias, o direito a tratamento médico-hospitalar na rede pública de saúde, o resultado prático da decisão deve ser assegurado, nos termos do artigo 461, §5º, do CPC, com a possibilidade de internação na rede particular de saúde, subsidiariamente, na hipótese de lhe ser negada a assistência por falta de vagas na rede hospitalar do SUS. Recurso especial provido". (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.409.527/RJ. Relator Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 08.10.2013. DJe 18.10.2013). Outros julgados com o mesmo entendimento podem ser consultados em: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 36.394/RJ. Relator Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 28.02.2012. DJe 12.04.2012; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.486/DF. Relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 19.08.2010. DJe 30.08.2010; BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Remessa de Ofício nº 2010-01-1-180346-9/DF. Relator Des. José Divino de Oliveira. Sexta Turma Cível. Julgado em 07.08.2013. DJe 13.08.2013; BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Apelação Cível nº 2011-01-1-140174-6. Relatora Des. Nídia Corrêa Lima. Terceira Turma Cível. Julgado em 17.07.2013. DJe 26.07.2013.

³⁵ Confira-se ementa de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que ilustra o exemplo dado: "1) DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. HEPATITE C. FORNECIMENTO GRATUITO DE REMÉDIO (BOCEPREVIR). PROTOCOLO DE TRATAMENTO DA ENFERMIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE. a) É dever constitucional do Estado o fornecimento gratuito de remédio à pessoa que dele necessite. Assim, demonstrada a hipossuficiência financeira, a doença da Paciente (Hepatite C), e

de tal conduta ser consectária do direito fundamental à tutela administrativa efetiva, ela viabiliza o cumprimento do direito fundamental à saúde em termos universais e igualitários ao permitir que o fornecimento do medicamento ocorra de maneira eficiente, já que sua aquisição pelo Estado deverá ser racionalizada e planejada, e não feita às pressas mediante contratação direta.³⁶

Um terceiro exemplo consiste em ação judicial proposta em face do Município de Ribeirão Preto, em São Paulo, em que o Poder Judiciário concedeu a uma usuária de cadeira de rodas o benefício de um transporte especial (“leva e traz – adaptado”, por meio de *vans*) a ser proporcionado pelo Poder Público. A medida fora ajuizada pelo Ministério Público e tratava-se de uma ação civil pública em defesa de direito individual indisponível, nos termos do art. 127 da Constituição. Mas, como se sabe, nesse tipo de ação judicial, é autorizada a tutela coletiva por meio de provimentos jurisdicionais com efeitos *ultra partes* ou *erga omnes*, conforme a natureza da pretensão postulada. O *parquet* postulou, em segunda instância, que a eficácia da decisão fosse estendida a todas as pessoas da região que tivessem a mesma deficiência de locomoção da pessoa que havia sido favorecida individualmente no processo e que, portanto, carecessem igualmente do serviço, mas o Tribunal do Justiça do Rio do Sul recusou-se em atender ao pedido sob o argumento de que se cuidava de um direito individual.³⁷

a prescrição médica de remédio específico (“Boceprevir”), o Impetrante faz jus ao recebimento da medicação. Jurisprudência dominante no Colendo Superior Tribunal de Justiça e desta Corte. b) Os “Protocolos Clínicos de Tratamentos” editados pelo Ministério da Saúde, por se tratarem de normas de hierarquia inferior a preceito constitucional, não podem ser invocados como razão para a recusa de entrega de medicamento a paciente que dele necessita. 2) SEGURANÇA CONCEDIDA”. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança nº 922386-7. Relator Des. Leonel Cunha. Quinta Câmara Cível. Julgado em 25.09.2012. DJe 11.10.2012). Também nesse sentido, vide os seguintes julgados: BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança nº 932738-4. Relator Des. José Marcos de Moura. Quinta Câmara Cível. Julgamento em 13.11.2012. DJe 05.12.2012; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Apelação Cível nº 2013.004178-3. Relator Des. Pedro Manoel Abreu. Decisão Monocrática. Julgado em 17.11.2013. DJe 25.11.2013; BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 70050063346. Relator Des. Almir Porto da Rocha Filho. Segunda Câmara Cível. Julgado em 19.12.2012. DJe. 29.01.2013.

³⁶ Especificamente em relação ao fornecimento de *Telaprevir* e *Boceprevir*, o Ministério da Saúde, após inúmeras derrotas judiciais do Poder Público, expediu a Portaria nº 20, de 25 de julho de 2012, que autorizou a concessão dos medicamentos aos usuários do Sistema Único de Saúde. Mesmo assim, como se percebe das decisões judiciais citadas na nota anterior, julgadas posteriormente à edição da Portaria, a Administração ainda não organizou de maneira eficiente o fornecimento dos fármacos, realçando a relevância de se fortalecer mecanismos que induzam o Estado a conceder tutela administrativa efetiva aos direitos fundamentais.

³⁷ Veja-se trecho da ementa da decisão: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA voltada à prestação de serviço público em prol de deficiente físico. 1. O Ministério Público detém legitimidade ativa para propositura da ação em defesa de direito individual indisponível, diante do que estabelece o art. 127 da CR; anotados precedentes do STJ e do STF nesse sentido. (...) 3. Não suscitado e incabível reexame necessário, não cabe alargar os efeitos da coisa julgada segundo autorizado pelo art. 103, II, do CDC. A ação, ademais, não tutela interesses homogêneos - hipótese de incidência da regra, mas individual heterogêneo, a par de não haver sido formulado pedido nesse sentido pelo autor. 4. Ação julgada procedente. Sentença confirmada. Recurso não provido”. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível com Revisão nº 862.676-5/9. Sétima Câmara de Direito Público. Relator Des. Coimbra Schmidt. Julgado em 30.03.2009).

Independentemente dos aspectos de Direito Processual Civil, em situações como essa, nem seria necessária a condenação do Poder Judiciário com efeitos *ultra partes* ou *erga omnes*, haja vista que o art. 5º, XLI, da CF, como já se viu, é bastante específico ao vedar a discriminação atentatória contra os direitos fundamentais. Era obrigação da municipalidade, que já havia sido condenada a atender a demanda da cidadã que logrou receber o benefício em virtude de ação judicial, estendê-lo para todos aqueles que, da mesma forma, necessitassem do serviço que a ela seria prestado, por também possuírem deficiências locomotoras.

Os exemplos de concessão judicial de direitos não expressamente disciplinados por lei formal também são situações que geram o dever da Administração de respeitar os precedentes judiciais quando for apreciar pedidos administrativos com idêntico objeto. É o caso do direito dos servidores públicos a uma aposentadoria especial quando se tratar de: (i) trabalho em situação de risco; (ii) labor em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física; ou (iii) trabalhador portador de deficiência. A Constituição Federal previu, no art. 40, §4º, incisos I a III, o direito dos cidadãos que se enquadram em alguma dessas hipóteses à adoção de critérios diferenciados para a sua aposentação em face da natureza desgastante do trabalho desenvolvido em tais circunstâncias.³⁸ O dispositivo, no entanto, estabelece que esses parâmetros distintos para a concessão especial da aposentadoria serão definidos em leis complementares. Diante disso, os indivíduos que preenchem as exigências da previsão constitucional titularizam o direito a se aposentarem com critérios diferenciados, mas enquanto o Poder Legislativo não aprovar as respectivas leis complementares, não se saberá quais são esses critérios. Diversos mandados de injunção foram impetrados com esse objeto, uma vez que a falta de norma regulamentadora torna inviável o exercício do direito constitucional em questão.³⁹

A partir do ano de 2007, o Supremo Tribunal Federal passou a conceder as injunções por meio de decisões revestidas de efeitos *inter partes* (e, portanto, limitados ao caso concreto), determinando que, enquanto não sobreviesse a lei complementar, o parâmetro a ser adotado seria, por analogia, aquele previsto no art. 57, §1º, da Lei nº 8.213/91, que disciplina o regime geral da previdência social, não aplicável aos servidores públicos.⁴⁰ Esse é um caso típico em que o Poder Judiciário

³⁸ Constituição da República Federativa do Brasil: "Art. 40. (...) §4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I – portadores de deficiência; II – que exerçam atividades de risco; III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física".

³⁹ É o que se passou com o Mandado de Injunção nº 758-DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgado em 1º.07.2008, e com os Mandados de Injunção nº 788, 796, 808, 815, 825, de relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, e nº 795, 797, 809, 828, 841, 850, 857, 879, 905, 927, 938, 962, 998, que tiveram como relatora a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, todos eles julgados na sessão do dia 15.04.2009. Desde então, inúmeros outros mandados de injunção vêm sendo julgados no mesmo sentido.

⁴⁰ Conforme se depreende das decisões proferidas nos mandados de injunção referidos na nota anterior.

concede ao cidadão a tutela de um direito seu que não se encontra regulado por lei formal (ainda que a Constituição assim o exigisse). E a jurisprudência do STF, sobre o tema, consolidou-se maciçamente, mas sempre circunscrevendo os efeitos da tutela ao caso singular que lhe é submetido. Somente em abril de 2014, após sete anos de jurisprudência consolidada, a Corte aprovou a Súmula Vinculante nº 33, estendendo a aplicação analógica do art. 57, §1º, da Lei nº 8.213/91 aos casos de todos os servidores públicos que se encontram nessa situação.⁴¹

Perceba-se que segue inexistindo a regulamentação legislativa e, ao menos até a publicação da Súmula Vinculante nº 33, a Administração continuava negando a concessão desse direito fundamental aos servidores públicos que não propuseram ação judicial. Permaneciam desamparados todos aqueles que não tinham conhecimento sobre o seu direito ou que não possuíam condições financeiras para custear um advogado para impetrar um mandado de injunção, em seu favor, perante o STF. Em tais situações, a Administração Pública já tinha o dever de agir *praeter legem*, independentemente de não ter sido condenada em uma ação judicial, concedendo a aposentadoria especial aos cidadãos que viessem a postular esse direito pela via administrativa com lastro no parâmetro definido pelas reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal: o art. 57, §1º, da Lei nº 8.213/91. Cuida-se de uma exigência do direito à tutela administrativa efetiva para que esse direito fundamental do servidor público seja assegurado de forma espontânea e igualitária.

Outro exemplo é o direito fundamental social do trabalhador ao uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, albergado no art. 7º, III, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.036/90. Ele tem como função assegurar ao cidadão uma reserva de verbas para fazer frente a situações de emergência, tais como a perda do emprego ou a necessidade de moradia e de serviços de saúde. O art. 20 da mencionada lei indica as hipóteses em que o trabalhador poderá movimentar a sua conta vinculada, as quais, na redação original desse diploma legal, limitavam-se a dez. Nos primeiros anos de vigência da lei, não havia autorização legal para que a Caixa Econômica Federal – entidade da Administração Pública indireta que opera o FGTS – liberasse o saque ao trabalhador por motivos de doença. Posteriormente, o legislador inseriu mais incisos no artigo, incluindo novas circunstâncias que habilitam o resgate de recursos da conta, como nos casos em que o trabalhador ou seus dependentes forem acometidos por neoplasia maligna, forem portadores do vírus do HIV ou estiverem em estágio terminal, em razão de doença grave, nos termos do regulamento.

⁴¹ Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”.

Diversos cidadãos que não estavam necessariamente em estágio terminal, mas haviam sido acometidos por enfermidades graves não estabelecidas na lei (tais como artrite reumatoide severa, hepatite crônica do tipo C, *miastenia gravis* e lúpus eritematoso sistêmico) passaram a postular a retirada de valores de suas contas vinculadas ao fundo para fins de tratamento de saúde. Recebendo a negativa da Administração por cuidar-se de situação não prevista legalmente, tais trabalhadores vêm propondo ações judiciais e têm conseguido receber, por meio do Poder Judiciário, a liberação dos recursos para tal destinação. O fundamento apresentado pelas decisões é a necessidade de tutelar efetivamente o direito fundamental do trabalhador ao uso das verbas do FGTS, tendo em vista que a finalidade subjacente ao resgate dos valores é justamente auxiliar o cidadão que se encontra emergencialmente em condições de desamparo. A jurisprudência pacificou a possibilidade de acesso aos recursos do FGTS nos casos de diversas doenças consideradas graves e que não estão incluídas expressamente na legislação.⁴²

Diante de casos como esse, conclui-se ser possível que a Administração Pública, agindo *praeter legem*, conceda ao cidadão o direito de uso das verbas de sua conta vinculada ao FGTS nas hipóteses já amplamente admitidas pelo Poder Judiciário. Impõe-se, ademais, que seja expedido ato administrativo geral indicando as situações consolidadas pela jurisprudência e determinando que, em tais casos, o direito seja implementado igualmente a todos os cidadãos, e não somente àqueles que ingressarem com ações judiciais.

Binding Public Administration to administrative and judicial precedents: mechanisms of equal protection of social rights

Abstract: Analyzing the problem of unequal satisfaction of social rights by the Brazilian Public Powers, the article proposes, as a mechanism for equal protection of such rights by administrative organs, the recognition of the binding nature of the administrative and judicial precedents to Public Administration. To sustain the administrative duty to respect their previous decisions in the field of social rights and also the judicial precedents on the subject, the article presents constitutional foundations that underlie the referred duty, the necessary requirements for its configuration and a few concrete examples.

Keywords: Social rights. Development. Equal protection. Administrative precedents. Judicial precedents. Binding Public Administration.

⁴² Nessa linha: "(...) O art. 20 da Lei 8.036/90 não é taxativo. Da mesma forma, o reconhecimento por parte do Poder Público de que determinadas doenças são da mesma forma graves para garantir benefícios previdenciários é bastante para declaração de que são também geradoras do direito de saque do FGTS. 6. Garantido o saque do FGTS nos casos (a) jurisprudencialmente aceitos de artrite reumatóide severa, hepatite crônica do tipo C, *miastenia gravis* e lúpus eritematoso sistêmico e (b) previstos na Portaria Interministerial 2.998/01". BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso de Apelação/Reexame Necessário nº 5020964-34.2011.404.7100. Terceira Turma. Relatora p/ Acórdão Des. Maria Lúcia Luz Leiria. D.E. 05.03.2012.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípio da impessoalidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, n. 14, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, p. 1-15, mai./jul. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

BACA ONETO, Víctor S. ¿Són el precedente y la doctrina fuentes del Derecho Administrativo? In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 40, Belo Horizonte, Fórum, p. 291-313, abr./jun. 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 36.394/RJ. Relator Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 28.02.2012. DJe 12.04.2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.486/DF. Relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 19.08.2010. DJe 30.08.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.409.527/RJ. Relator Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 08.10.2013. DJe 18.10.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Petição nº 1246, Presidente Ministro Sepúlveda Pertence, Decisão Proferida pelo Ministro Celso de Mello, julgado em 31.01.1997, publicado em DJ 13.02.1997.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Remessa de Ofício nº 2010-01-1-180346-9/DF. Relator Des. José Divino de Oliveira. Sexta Turma Cível. Julgado em 07.08.2013. DJe 13.08.2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Apelação Cível nº 2011-01-1-140174-6. Relatora Des. Nídia Corrêa Lima. Terceira Turma Cível. Julgado em 17.07.2013. DJe 26.07.2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Apelação Cível nº 2013.004178-3. Relator Des. Pedro Manoel Abreu. Decisão Monocrática. Julgado em 17.11.2013. DJe 25.11.2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível com Revisão nº 862.676-5/9. Sétima Câmara de Direito Público. Relator Des. Coimbra Schmidt. Julgado em 30.03.2009.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança nº 922386-7. Relator Des. Leonel Cunha. Quinta Câmara Cível. Julgado em 25.09.2012. DJe 11.10.2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança nº 932738-4. Relator Des. José Marcos de Moura. Quinta Câmara Cível. Julgamento em 13.11.2012. DJe 05.12.2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 70050063346. Relator Des. Almir Porto da Rocha Filho. Segunda Câmara Cível. Julgado em 19.12.2012. DJe. 29.01.2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso de Apelação/Reexame Necessário nº 5020964-34.2011.404.7100. Terceira Turma. Relatora p/ Acórdão Des. Maria Lúcia Luz Leiria. D.E. 05.03.2012.

BREWER-CARÍAS, Allan R. Notas sobre el valor del precedente en el Derecho Administrativo, y los principios de irrevocabilidad y de la irrevocabilidad de los actos administrativos. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. Fuentes del derecho administrativo: los tratados, los contratos, la jurisprudencia, incidencia de la doctrina, los precedentes, los decretos de emergencia y los decretos leyes de facto. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro*. São Paulo, 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. T. I. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2008.

CASTILLO BLANCO, Federico A. *La protección de confianza en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

COMADIRA, Guillermo L. Los precedentes administrativos. In: AAVV. *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2009.

COVIELLO, Pedro. *La protección de la confianza del administrado: Derecho Argentino y Derecho Comparado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do Direito contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. In: MOTTA, Fabrício (Org.). *Direito Público Atual: Estudos em homenagem ao Professor Nelson Figueiredo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DÍEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

DÍEZ SASTRE, Silvia. La fuerza vinculante del precedente administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 143, Madrid, Civitas, p. 445-480, jul./sep. 2009.

DÍEZ-PICAZO, Luis. La doctrina del precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 98, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 7-46, mayo/ago. 1982.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. El precedente administrativo. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudência, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

FREITAS, Juarez. Respeito aos precedentes judiciais iterativos pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 1, Curitiba, Juruá, p. 13-22, 1999.

GARCIA LUENGO, Javier. *El principio de protección de la confianza en el derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2002.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Barcelona: Bosch Editor, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

IVANEGA, Miriam M. Los precedentes administrativos en el Derecho argentino. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAIRAL, Héctor A. *La doctrina de los actos propios y la Administración Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A estabilidade dos atos administrativos e a segurança jurídica, boa-fé e confiança legítima ante atos estatais. In: _____. *Grandes temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: _____. *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ORTIZ DÍAZ, José. El precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 75-116, sep./dic. 1957.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. A estabilidade como atributo do ato administrativo. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais. In: GOZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita (Orgs.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; NAVARRO MEDAL, Karlos. Las otras fuentes del ordenamiento jurídico administrativo nicaragüense: tratados internacionales, jurisprudencia, precedente administrativo y doctrina. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

SERRATE PAZ, José M. Diversas fuentes del Derecho Administrativo. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel; PÉREZ HUALDE, Alejandro; FARRANDO, Ismael; COMADIRA, Julio Pablo (Coords.). *Fuentes del Derecho Administrativo: tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2010.

SILVA, Almiro do Couto. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Brasileira de Direito Público*, n. 6, Belo Horizonte, Fórum, p. 7-59, jul./set. 2004.

VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, n. 2, São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 214-222, 2007.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

Recebido em: 15.06.2014

Aprovado em: 04.12.2014