

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL**

BIANCA SARMENTO PERSICI PEREIRA

**REPERCUSSÃO GERAL EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E A VINCULAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DA PRÁTICA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA**

VITÓRIA/ES

2025

BIANCA SARMENTO PERSICI PEREIRA

**REPERCUSSÃO GERAL EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E A VINCULAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DA PRÁTICA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração “Justiça, Processo e Constituição” e na linha de pesquisa “Sistemas de Justiça, Constitucionalidade e Tutelas de Direitos Individuais e Coletivos”.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Gueiros Bernardes Dias.

VITÓRIA/ES

2025

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

- P436r Pereira, Bianca Sarmento Persici, 1988-
Repercussão geral em matéria tributária e a vinculação da
administração pública municipal: um estudo da prática da
região metropolitana de Vitória / Bianca Sarmento Persici
Pereira. - 2025.
195 f.
- Orientador: Ricardo Gueiros Bernardes Dias.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.
1. Repercussão geral. 2. Precedentes judiciais. 3.
Administração Pública. I. Dias, Ricardo Gueiros Bernardes. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

BIANCA SARMENTO PERSICI PEREIRA

**REPERCUSSÃO GERAL EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E A VINCULAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DA PRÁTICA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração “Justiça, Processo e Constituição” e na linha de pesquisa “Sistemas de Justiça, Constitucionalidade e Tutelas de Direitos Individuais e Coletivos”.

Aprovado em _____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Gueiros Bernardes Dias
Universidade Federal do Espírito Santo
Presidente – Orientador

Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória – FDV
Membro Externo

Prof. Dr. Geovany Cardoso Jeveaux
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro Interno

Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Junior
Universidade de São Paulo
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Jesus Cristo, autor da minha Salvação.

Ao meu saudoso pai, cuja presença significou amparo, integridade e segurança. Seu jeito silencioso, mas profundamente atento, me acompanhou em todas as fases da vida - como naquela tarde de vestibular, quando, sentado em uma cadeira de praia e lendo um jornal, me esperou à porta da sala, garantindo, a sua maneira, que eu nunca estivesse sozinha.

A minha mãe, que envolveu meu filho com cuidado e amor durante minha ausência, permitindo-me equilibrar os papéis de mestrande e mãe. Sua fé, esforço e dedicação são exemplos constantes de resiliência e determinação. Como não me inspirar em sua completude? Meu mais profundo agradecimento.

Ao meu marido Rodrigo Pereira, por sua presença e cumplicidade, bem como pelo encorajamento nos períodos mais desafiadores.

Ao meu filho João, que, embora pequeno em idade, soube apoiar e compreender as minhas dificuldades e ausências. Seu abraço feliz e espontâneo foi restaurador em muitos momentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Gueiros Bernardes Dias, de quem sempre ouvi falar bem pelos outros, mas que pude comprovar por mim mesma a sua competência, inteligência, empatia e gentileza. Pela atenção e acessibilidade, bem como pelos momentos de orientação, que se transformaram em oportunidades de contemplação, aprendizagem e reflexão. Por vezes fui incentivada a começar pela simples valorização que senti diante de textos incipientes, situação que considero muito importante para um aluno: sentir-se acreditado. Aprendi com meu orientador a olhar o mundo acadêmico de um jeito diferente, além dos traços estritamente teóricos.

Meus agradecimentos também aos membros da Banca de defesa, Prof. Dr. Adriano Pedra, Prof. Dr. Geovany Cardoso Jevaux e Prof. Dr. José Levi do Amaral Junior pela gentileza nas análises e contribuições fornecidas na etapa de qualificação, tão importantes para conclusão desse trabalho. O conhecimento e a dedicação de cada um enriqueceram este percurso acadêmico.

Agradeço os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGDIR-UFES) pelo compartilhamento de conhecimento e pelo suporte técnico necessário ao desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço, também, os procuradores municipais da região metropolitana de Vitória que participaram deste estudo empírico, disponibilizando seu tempo e conhecimento para responder ao questionário sobre o tema dessa dissertação. A acessibilidade em compartilhar experiências e reflexões foi fundamental para a realização desta pesquisa, por meio da contribuição técnica.

O mestrado foi um grande desafio. Contudo, não estive sozinha. Agradeço aos amigos que fiz – Amanda Misael, Hian Gualberto, Sara Pereira, Polyanna Alves – tão competentes quanto inspiradores. Esses agradecimentos vão muito além dos anos de mestrado: refletem momentos da rotina, vivenciados e compartilhados com cada um a sua maneira. Com certeza a vida é mais leve com vocês ao meu lado.

Agradeço, também, a Clivia Guzansky, que, já Mestre em Direito Processual pela UFES, me recebeu com generosidade e diligência, sempre disposta a discutir as nuances do tema da minha dissertação. Sua inteligência e receptividade foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço, ainda, aos meus colegas Auditores Fiscais do Município de Cariacica. A convivência com profissionais capacitados e comprometidos com o serviço público, bem como as trocas de experiências ao longo desse período, foi e é fonte de aprendizado e inspiração. Em especial, à profissional e amiga Mariah Queiroz, que sempre me incentiva a fazer boas escolhas.

A todos que compartilharam comigo esta jornada, muito obrigada.

RESUMO

A dissertação investiga os efeitos das teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral no âmbito da Administração Pública Municipal, com foco na prática das procuradorias da Região Metropolitana de Vitória em matéria tributária. O estudo parte da constatação de que a consolidação do sistema de precedentes obrigatórios, especialmente após o advento do Código de Processo Civil de 2015, impôs novos deveres de coerência e uniformidade às decisões administrativas e judiciais. Contudo, a vinculação municipalista às teses do STF ainda enfrenta resistências institucionais, interpretativas e normativas, muitas vezes justificadas pelo princípio da legalidade estrita e pela ausência de eficácia vinculante em relação ao Executivo. A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, com base em análise bibliográfica e empírica, por meio da aplicação de questionários a procuradores municipais. Os resultados revelam que fatores como a jurisprudência oscilante dos tribunais superiores, a falta de normatização interna e a autonomia interpretativa das procuradorias influenciam a forma como essas teses são recepcionadas na prática administrativa. Conclui-se que, embora as decisões vinculantes da Suprema Corte integrem a juridicidade administrativa, sua efetiva implementação exige um esforço institucional de racionalização normativa, fortalecimento da segurança jurídica e mudança de cultura na atuação dos entes municipais.

Palavras-chave: Repercussão geral; Administração Pública; Supremo Tribunal Federal; Precedentes; Direito Tributário; Região Metropolitana de Vitória; Procuradorias Municipais.

ABSTRACT

The dissertation investigates the effects of the theses established by the Brazilian Federal Supreme Court under the general repercussion system within the scope of Municipal Public Administration, with a focus on the practices of municipal attorney offices in the Metropolitan Region of Vitória, particularly in tax matters. The study begins with the observation that the consolidation of a system of binding precedents—especially after the enactment of the 2015 Civil Procedure Code—has imposed new duties of coherence and uniformity on both administrative and judicial decisions. However, the adherence of municipalities to STF theses still faces institutional, interpretative, and normative resistance, often justified by the principle of strict legality and the perceived lack of binding effect on the Executive Branch. The research adopts a qualitative methodology, based on bibliographic and empirical analysis through the application of questionnaires to municipal attorneys. The results reveal that factors such as fluctuating case law from higher courts, the absence of internal regulation, and the interpretative autonomy of municipal legal departments influence how these theses are incorporated into administrative practice. The study concludes that, although the binding decisions of the Supreme Court are part of administrative legality, their effective implementation requires institutional efforts toward normative rationalization, the strengthening of legal certainty, and a cultural shift in the practices of municipal entities.

Keywords: General repercussion; Public Administration; Supreme Federal Court; Precedents; Tax Law; Metropolitan Region of Vitória; Municipal Attorneys.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR – Agravo Regimental
AGU – Advocacia Geral da União
Art. – Artigo
CARF - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CF – Constituição Brasil de 1988
CMRF - Conselho Municipal de Recursos Fiscais
CPC – Código de Processo Civil
CTN – Código Tributário Nacional
IBS - Imposto sobre Bens e Serviços
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS - Imposto Sobre Serviços
ITBI - Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
LC – Lei Complementar
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLP – Projeto de Lei Complementar
PGM – Procuradoria Geral do Município
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial
RG – Repercussão Geral
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE DE TESES.....	17
1.1. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PROTAGONISMO JUDICIAL	18
1.2. A TENDÊNCIA ABSTRATIVIZANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DA OBJETIVAÇÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE À APLICAÇÃO EM TESES GERAIS	24
1.3. A OBJETIVAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO COMO ATRIBUTO DA DUPLA HIBRIDAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO - OU DEVAGAR COM O ANDOR QUE O SANTO É DE BARRO?.....	34
1.3.1 Reclamação nº. 4.335/AC.....	36
1.3.2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.406/RJ e nº 3.470/RJ.....	44
2. O EFEITO VINCULANTE E A COERÊNCIA DO SISTEMA.....	51
2.1. OBSERVAÇÕES HISTÓRICAS DO EFEITO VINCULANTE NO DIREITO BRASILEIRO.....	51
2.2. CONCEITUANDO O EFEITO VINCULANTE E EFICÁCIA <i>ERGA OMNES</i>	60
2.3. DECISÕES VINCULANTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DOS PRECEDENTES	63
2.3.1 Controle de Constitucionalidade como instrumento de racionalização e uniformidade do direito	66
2.3.2 O Recurso Extraordinário com Repercussão Geral	75
2.3.3 A Súmula Vinculante	84
2.4. O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE: EFEITO VINCULANTE E O CARÁTER COLEGIADO DA DECISÃO	88
2.5. OS PRECEDENTES VINCULANTES.....	94
2.6. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A OPORTUNIDADE DE RESPEITAR UM PRECEDENTE.....	99
3. PRECEDENTES JUDICIAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO EMPÍRICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA	106
3.1 IMPACTO DAS TESES APRESENTADAS EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL PELA SUPREMA CORTE NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	108
3.2 A ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL E ESTRUTURAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS ÀS TESES DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO PARA AJUSTE DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM DIVERGÊNCIA COM A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	109

3.3 ANÁLISE DA APLICABILIDADE DAS DECISÕES DO STF EM REPERCUSSÃO GERAL PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA JURÍDICA E A UNIFORMIDADE NA INTERPRETAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO	112
3.4 DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DIRETA DA TESE DO STF EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO.....	113
3.5 A CONTRIBUIÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL EM QUESTÕES TRIBUTÁRIAS PARA A PREVENÇÃO DE FUTUROS LITÍGIOS	115
3.6 RESULTADOS: DA ANÁLISE DO QUESTIONAMENTO APRESENTADO À PROCURADORIA MUNICIPAL TRIBUTÁRIA	116
3.6.1 O dever Constitucional e a espontaneidade em seguir a Tese Vinculante em Repercussão Geral pela Administração Pública	117
3.6.1.1 Promoção da Igualdade Tributária	118
3.6.1.2 Jurisprudência oscilante dos Tribunais Superiores e seus reflexos na Segurança Jurídica	124
3.6.1.3 Quem tem medo do Regime Jurídico do Direito Administrativo?.....	129
3.6.1.4 Eficiência da Administração Pública.....	136
3.6.2 Os impactos da Lei nº 13.655/2018 na LINDB e o dever público de garantir um modelo de previsibilidade administrativo	142
3.6.3 Dos desafios da interpretação da <i>Ratio Decidendi</i>	146
3.6.4 Propostas de Racionalidade Institucional e de Julgamento	151
3.6.4.1 A experiência da Administração Pública Federal: a Lei Complementar 73/1993 e o Decreto Federal 2.346/1997.....	151
3.6.4.2 Estudo comparativo das legislações municipais: Estrutura e Procedimentos nas Procuradorias em Matéria Tributária.....	154
3.6.4.3 Projeto de Lei Complementar nº 108/2024: o Processo Administrativo e a Reforma Tributária	159
3.6.4.4 Alternativas diante do desrespeito administrativo aos precedentes judiciais ..	164
CONCLUSÃO.....	169
REFERÊNCIAS	173

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é verificar, na prática, como a obrigatoriedade de observância das Teses firmadas em regime de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal em matéria tributária é aplicada pela Administração Pública Municipal na região metropolitana da Grande Vitória, abrangendo os municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. A implementação de um sistema de precedentes vinculantes enfrenta, igualmente, o desafio de analisar sua eficácia fora do processo judicial, ou seja, sua aplicação na esfera extraprocessual. Isso envolve a questão de saber se a Administração Pública, efetivamente, adequa-se aos precedentes judiciais vinculantes em sua atuação administrativa.

A escolha da Região Metropolitana de Vitória como recorte espacial da pesquisa se justifica por sua importância institucional e pela presença de diferentes estruturas administrativas municipais, todas sujeitas às decisões do Supremo Tribunal Federal. A região reúne municípios com organizações próprias e diferentes modelos de atuação no campo tributário, o que permite observar como se aplicam os precedentes judiciais em contextos distintos, contribuindo para o entendimento sobre a forma como a Administração Pública municipal responde às teses fixadas em sede de repercussão geral.

A pesquisa se iniciou a partir da constatação da problemática relativa à análise da aplicação administrativa dos precedentes judiciais como aspecto de relevância nos estudos sobre a aplicação dos precedentes. Garantir segurança jurídica e igualdade apenas no ambiente jurisdicional é insuficiente, se, ao mesmo tempo, persistem a insegurança e a desigualdade no âmbito administrativo. Partindo da hipótese em que a Suprema Corte estabelece novas diretrizes interpretativas, conferindo-lhes um comando prescritivo¹, impedindo a Fazenda Pública de perseguir o crédito tributário contra o contribuinte, passa-se a analisar a obrigatoriedade de observância dessa orientação ainda na esfera administrativa. Não há benefício em alcançar segurança jurídica e equidade no ambiente jurisdicional enquanto se enfrenta insegurança e desigualdade na esfera administrativa.

Com a edição do CPC/15, a obrigatoriedade de o Poder Judiciário seguir as decisões com repercussão geral tornou-se ainda mais explícita. Tal fato pode ser verificado, entre outros dispositivos, no art. 927, III, do referido Código, que estabelece: "Os juízes e os tribunais observarão os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de

¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinários e especiais repetitivos.". Dessa forma, surge o questionamento sobre a obrigatoriedade pragmática de observância desses precedentes pela Administração Pública, especialmente diante da ausência de uma norma geral e abstrata que a inclua expressamente na sujeição prevista no dispositivo mencionado.

Nota-se que a Constituição Federal estabelece as seguintes situações para a vinculação da Administração Pública, a saber: (i) decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, em ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade (art. 102, § 2º); (ii) edição de súmula vinculante (art. 103-A); e (iii) suspensão da execução de norma declarada inconstitucional pelo STF, por meio de resolução do Senado Federal. Dessa forma, torna-se essencial analisar, na prática, se e como ocorre a vinculação da Administração Pública às decisões da Suprema Corte.

Assim, o objetivo deste estudo é demonstrar que, embora os precedentes estabelecidos pelo Poder Judiciário não possuam necessariamente força vinculante formal sobre a Administração Pública, na prática, orientam suas ações e decisões, garantindo conformidade aos entendimentos. Isto é, examina-se a noção de espontaneidade, entendida como a ocorrência prática, ou não, de a Administração Pública observar precedentes judiciais por hábito institucional. De fato, a resistência em aplicar os precedentes judiciais, além de aumentar de forma excessiva a sobrecarga do Judiciário — em flagrante desrespeito aos princípios de eficiência e economia da Administração Pública —, prejudica de maneira irracional as partes envolvidas, isto é, a parte que seguiu a orientação do Supremo Tribunal Federal, confiando em sua decisão, e aquela que obteve uma "decisão provisória" dissonante da decisão final arcam com os custos e a inutilidade dessa medida². Desse modo, a Administração é compelida a agir conforme esses precedentes, uma vez que sua observância consagra princípios constitucionais, tais como igualdade, segurança jurídica, previsibilidade e eficiência, aos quais o exercício da função administrativa está diretamente vinculado, em obediência à Constituição.

Dessa forma, propõe-se uma abordagem empírica para investigar, na prática, se e como ocorre a vinculação da decisão em Repercussão Geral em matéria tributária no âmbito da Administração Pública municipal da região metropolitana de Vitória. Isso porque é

² MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 16 out. 2024.

fundamental reforçar, do ponto de vista doutrinário, a ideia de que o âmbito administrativo frequentemente se apresenta como o espaço mais adequado e eficiente para a resolução de conflitos e a garantia de direitos³.

A partir disso advém o problema acerca da análise prática e teórica entre a eficiência das decisões proferidas em âmbito administrativo e a realidade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente em responder aos seguintes questionamentos: de que maneira o Supremo Tribunal Federal evoluiu em sua prática argumentativa para permitir uma extensão tão significativa de poderes, construindo o discurso do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade como uma função intrínseca à sua atividade jurisdicional? A decisão do Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida, especificamente em matéria tributária, teria o condão de vincular, na prática, a Administração Pública Tributária de entes federados diversos daqueles que participaram da relação processual do recurso julgado?

A justificativa reside na importância deste estudo na aplicação prática do direito, especialmente no contexto brasileiro, em que as resoluções de litígios são frequentemente guiadas por estruturas lógico-formais. Dessa forma, a problemática ganha contornos ainda mais relevantes quando se observa que o Código de Processo Civil, em seu artigo 927, prevê a vinculação de juízes e tribunais aos precedentes, mas é omissivo quanto à obrigatoriedade de a Administração seguir tais entendimentos no âmbito administrativo. Além disso, a Constituição Federal estabelece que apenas as decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade e as súmulas vinculantes possuem previsão expressa de vinculação em relação à Administração Pública.

A hipótese se baseia na ideia de que a Suprema Corte tem intensificado seus esforços para consolidar a importância dos precedentes estabelecidos em recursos, sustentando a objetivação das decisões como uma estratégia para fortalecer seu papel enquanto Corte Constitucional e promover uma maior coerência na jurisprudência. A decisão em Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida, embora não possua eficácia vinculante e *erga omnes* automática, deve ser observada pela Administração Pública Tributária, a fim de evitar a perpetuação de conflitos judiciais e promover a segurança jurídica. A ausência de uma

³MACHADO, Amanda Misael; PEREIRA, Bianca Sarmiento Persici; JEVEAUX, Geovany Cardoso. Desjudicialização no âmbito da administração pública municipal: por que alguns municípios realizam mais transações tributárias do que outros? In: PEREIRA, Bianca Sarmiento Persici; JORDEM, Rosana de Freitas; SILVA, Rubia Mafort Clementino (org.). *Aspectos contemporâneos do direito processual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024. p. 505.

vinculação administrativa aos precedentes oriundos de repercussão geral pode ser vista como uma lacuna no sistema, justificando a tese de que, apesar da inexistência de previsão legal expressa para a vinculação da Administração Pública às decisões do STF em sede de repercussão geral, tal obrigatoriedade se impõe como uma decorrência lógica da busca pela estabilidade e coerência do sistema jurídico. A não observância desses precedentes pela municipalidade resulta em litígios repetitivos e em um desrespeito ao princípio da segurança jurídica, especialmente no campo do Direito Tributário, onde a uniformidade de interpretação é fundamental para o planejamento econômico e a equidade entre contribuintes.

De forma geral, pode-se citar como objetivos a) analisar a função do STF como Corte de teses, especialmente em relação à objetivação do controle de constitucionalidade e à aplicação de decisões de efeito vinculante, considerando a construção de uma cultura de precedentes vinculantes e sua contribuição para a uniformização do direito; b) avaliar se a decisão proferida em Recurso Extraordinário em matéria tributária, com Repercussão Geral reconhecida, possui aptidão para constituir um precedente vinculante; c) verificar se a Administração Pública Municipal, na prática, efetivamente reconhece como vinculantes as teses formuladas em Repercussão Geral; e d) analisar a extensão dessa vinculação em relação aos entes municipais que não compuseram a relação jurídica processual do recurso extraordinário paradigma, com foco nas implicações na região metropolitana de Vitória.

Vale ressaltar que esta pesquisa não se aprofundará na temática dos precedentes no âmbito jurisdicional, em que o Poder Público é parte de inúmeros processos judiciais, uma vez que sua valorização na atuação contenciosa da Fazenda Pública já é uma prática institucionalmente reconhecida, o que não ocorre, necessariamente, no ambiente administrativo, considerando as diferentes perspectivas do regime jurídico-administrativo.

No primeiro capítulo, intitulado "Supremo Tribunal Federal como Corte de Teses", será abordado o papel do STF como protagonista no cenário jurídico brasileiro, consolidando-se como uma Corte que firma teses gerais e decisões com efeitos vinculantes. A seção "Supremo Tribunal Federal e o Protagonismo Judicial" detalhará como a Corte atribuiu uma posição essencial na interpretação e na uniformização do direito, ampliando sua influência sobre as demais instâncias judiciais. Em seguida, "A Tendência Abstrativizante no Supremo Tribunal Federal" tratará da transição da objetivação do controle de constitucionalidade para a aplicação de teses gerais, com enfoque especial na atuação híbrida do STF no controle difuso

de constitucionalidade, abordando a Reclamação nº 4.335/AC e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.406/RJ e nº 3.470/RJ.

No segundo capítulo, "O Efeito Vinculante e a Coerência do Sistema", serão explorados aspectos históricos e evolutivos do efeito vinculante no direito brasileiro, discutindo como esse instituto contribui para a coesão do sistema jurídico. A seção "Decisões Vinculantes no Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cultura dos Precedentes" analisará como a Suprema Corte tem desenvolvido uma cultura de respeito aos precedentes, destacando o controle de constitucionalidade como ferramenta para a racionalização e uniformidade do direito. As subseções abordam o Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida e a Súmula Vinculante, além do impacto do incidente de arguição de inconstitucionalidade, que reforça o caráter colegiado das decisões. Por fim, será discutido o papel da Administração Pública no respeito aos precedentes, enfatizando as oportunidades e desafios apresentados pelo efeito vinculante no âmbito administrativo.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresentará um estudo prático da região metropolitana de Vitória acerca da vinculação da municipalidade em relação às decisões proferidas nos Recursos Extraordinários com Repercussão Geral reconhecida em matéria tributária, adotando-se metodologia de natureza empírica e qualitativa. A investigação concentra-se na observância das decisões vinculantes em matéria tributária, por meio da aplicação de um questionário estruturado destinado a procuradores municipais que atuam na área. Esse método busca captar percepções práticas sobre o impacto dessas decisões no cotidiano administrativo, explorando a efetividade e o alcance da Repercussão Geral, bem como identificando possíveis desafios na implementação dos precedentes estabelecidos pelo STF.

Ainda, é possível observar a vinculação deste trabalho aos objetivos da linha "Sistemas de Justiça, Constitucionalidade e Tutelas de Direitos Individuais e Coletivos". Isso porque, ao analisar os efeitos das decisões do STF no controle difuso de constitucionalidade, o estudo procura refletir criticamente sobre os contornos e conceitos de justiça, a partir da análise dos institutos que gravitam sobre a temática das garantias de direitos fundamentais, dos meios de defesa e das impugnações de decisões. Busca-se, ainda, discutir a eficiência desses mecanismos, considerando a utilidade do resultado final dos processos e a duração razoável das demandas judiciais para a obtenção de decisões efetivas. Ao investigar como as Teses processuais da Suprema Corte influenciam a Administração Municipal, a pesquisa explora a interface entre o processo judicial e a prática administrativa, analisando se as decisões

vinculantes do STF estão efetivamente influenciando as decisões municipalistas e contribuindo para a uniformidade e segurança jurídica no direito tributário. Dessa forma, o estudo contribui para a compreensão do papel do direito processual na racionalização do sistema jurídico e na coerência das decisões aplicadas nas esferas judicial e administrativa.

1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE DE TESES

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – A minha anotação, Senhor Presidente, vai ser meio antipática. Mas eu já disse isso uma vez e vou repetir: não estou preocupado com a doutrina, a doutrina é que tem que se preocupar conosco. Nós é que definimos o que a doutrina vai ter que dizer depois. Perdoem-me, mas é assim mesmo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: – E olha que Vossa Excelência é um doutrinador!

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – A doutrina vai nos acompanhar, podem ficar tranquilos.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO: – Mas a doutrina mantém conosco uma relação de mútuo proveito e nos ajuda muito.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Não, ela nos acompanha sempre.⁴

O trecho relatado destaca uma evidente premissa atual: a crescente influência do Poder Judiciário na esfera social, com destaque para o papel do Supremo Tribunal Federal. No direito constitucional brasileiro contemporâneo, a atuação da Suprema Corte ultrapassa a mera interpretação de normas constitucionais e a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos normativos, exercendo um controle de efetividade constitucional.

Neste capítulo, será discutido o processo de objetivação do controle difuso, que atribui à Suprema Corte a possibilidade de ampliar os efeitos de suas decisões para além das partes diretamente envolvidas no caso concreto, permitindo a formulação de teses com efeitos generalizados. Serão demonstradas as implicações dessa mudança, como o esforço para uniformizar a interpretação constitucional e garantir a segurança jurídica. Ainda, será examinado como a abstrativização do controle difuso serviu de base para a construção de um discurso sobre o controle abstrato e concentrado de constitucionalidade como função intrínseca à atividade jurisdicional - isto é, a possibilidade de as decisões do Tribunal Constitucional adquirirem caráter normativo mais amplo, consolidando-se como precedentes vinculantes para todo o sistema.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.905*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 16 de novembro de 2016. Publicado em 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14276103>. Acesso em 17 out. 2024.

Considerando que o STF inaugurou essa discussão ao reinterpretar os limites da eficácia de suas decisões, promovendo uma nova perspectiva sobre o alcance normativo do controle de constitucionalidade, importa-se compreender a conexão entre o processo de objetivação do controle difuso e a expansão subjetiva das teses de Repercussão Geral como resultado da progressiva ampliação dos efeitos das decisões da Suprema Corte, aproximando o controle difuso da lógica do controle abstrato. Essa evolução jurisprudencial sustenta a consolidação do Tribunal como instância máxima de uniformização da interpretação constitucional e impulsiona a aplicação extrajudicial de seus entendimentos. No contexto da Repercussão Geral, a abstrativização do controle concreto permite que as teses fixadas adquiram um grau de normatividade que transcende a relação processual originária, gerando efeitos práticos na Administração Pública, mesmo na ausência de previsão expressa de vinculação, o que permite a racionalização e estabilização do sistema jurídico.

1.1. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PROTAGONISMO JUDICIAL

O sistema jurídico pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá desencadear mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. Dentre esses mecanismos, destaca-se o controle de constitucionalidade, que visa garantir a supremacia e rigidez da Constituição Federal sobre as demais normas do ordenamento jurídico, podendo ser realizado de duas formas: controle de constitucionalidade difuso e controle de constitucionalidade concentrado⁵.

O caráter hierárquico e político da Constituição exige que leis e atos administrativos sejam controlados em conformidade com seus princípios, o que busca extrair da Lei Fundamental uma compreensão que melhor reflita as aspirações da sociedade. Além disso, o controle de constitucionalidade busca garantir que a vontade soberana do povo, expressa pelo poder constituinte originário, seja mantida enquanto a Constituição refletir os anseios da sociedade. Controlar a constitucionalidade das leis e atos assegura a efetividade e a supremacia da Constituição⁶.

⁵ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em 17 nov. 2023.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: IDP, 2014. 196 p. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>. Acesso em: 05 jul. 2024.

De forma aplicada, o controle de constitucionalidade ocorre da seguinte forma: quando há dúvida sobre o conflito de uma norma com a Constituição, os órgãos competentes para o controle comparam as normas conflitantes. Se constatada a lesão a preceito constitucional, a norma violadora é declarada inconstitucional e tem sua eficácia retirada retroativamente, deixando de produzir efeitos. Isso se aplica ao caso concreto (no controle concreto) ou a todos (no controle abstrato)⁷.

Dessa forma, vê-se que a defesa do ordenamento constitucional passa pelo controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público, além da proteção dos princípios fundamentais, das garantias individuais e coletivas e da proteção às formas de Estado e de Governo. Bonavides⁸ ressalta que, sem esse controle, a supremacia da norma constitucional se tornaria ineficaz, comprometendo a principal vantagem oferecida por uma Constituição rígida e limitadora de poderes, o que resultaria em um funcionamento desarmonioso e desequilibrado dos órgãos do Estado, além de enfraquecer a garantia dos direitos fundamentais enumerados na lei suprema.

Nesse sentido, Cappelletti⁹ ensina que é importante esclarecer que o tema do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis representa um dos vários aspectos possíveis da chamada justiça constitucional, em que todas as suas manifestações podem ser unificadas, pelo menos em termos funcionais, pela função de tutela e atuação judicial dos preceitos da lei suprema constitucional. No entanto, há uma diferença estrutural significativa entre essas manifestações, o que justifica uma abordagem limitada a apenas uma delas — especialmente aquela que é provavelmente a mais importante: o controle judicial da legitimidade constitucional das leis.

Abboud¹⁰ indica que o final da 2ª Guerra Mundial marcou o início de uma nova ordem social, política e jurídica, redefinindo os textos constitucionais e estabelecendo normatividade aos direitos fundamentais — estruturando uma jurisdição constitucional contramajoritária. A institucionalização dos Tribunais Constitucionais após a 2ª Guerra Mundial foi uma resposta aos horrores da guerra, obrigando os juristas a avaliar a legitimidade das leis não apenas pela

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 38.

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 297.

⁹ CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. p. 23-26.

¹⁰ ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em 17 out. 2024.

regularidade do processo legislativo, mas também pela conformidade substancial com a Constituição. A compreensão de que nem todo conteúdo legislativo, mesmo que formalmente correto, poderia ser considerado direito, impulsionou o controle difuso e abstrato de constitucionalidade das leis. Inicialmente focado nos vícios formais, o controle se expandiu para incluir a proteção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, as teses de Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse sobre a natureza das constituições oferecem perspectivas complementares. Lassalle¹¹ sustenta que as questões constitucionais são fundamentalmente políticas, refletindo as relações de poder dominantes na sociedade, incluindo poder militar, social, econômico e intelectual, enfatizando a necessidade de compreender a Constituição não apenas como um documento legal, mas como um reflexo das dinâmicas de poder existentes.

Konrad Hesse¹², por sua vez, argumenta que a Constituição é um conjunto de normas dinâmicas com eficácia e validade na realidade social e política. Para o autor, a Constituição deve ser capaz de se adaptar e influenciar o contexto em que está inserida, mantendo sua legitimidade e autoridade. Destaca, ainda, a relação entre a Constituição escrita e a real, ao sugerir que a força normativa da Constituição depende de sua efetividade e relevância no contexto em que é aplicada. Assim, ambos ressaltam a interdependência entre o texto constitucional e a realidade social e política.

No pós-guerra, a Constituição adquiriu plena normatividade, detalhando direitos fundamentais e princípios constitucionais. Países com tradição da *civil law* começaram a positivar esses direitos em suas Constituições, como dignidade e igualdade. A universalização da justiça constitucional após a guerra foi um dos fenômenos mais importantes nos ordenamentos contemporâneos. A justiça constitucional surge, dessa forma, da luta pela liberdade frente ao poder político, garantindo que as normas constitucionais protejam os cidadãos contra atos arbitrários dos Poderes Públicos. A universalização da justiça constitucional, essencial para governos democráticos e sociedades civilizadas, acompanha a expansão da liberdade e do respeito à dignidade humana. Ressalta-se que sua mundialização também impactou a divisão clássica entre os sistemas americano e europeu de controle de constitucionalidade,

¹¹ LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

¹² HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

evidenciando a necessidade de novos modelos híbridos que assegurem a racionalização do poder e a consolidação do texto constitucional democrático¹³.

Delore¹⁴ descreve que, no Brasil, o controle de constitucionalidade considerou uma evolução que pode ser sintetizada da seguinte forma: a) uma primeira fase, influenciada pelos modelos francês e inglês do século XIX, alcançou sua concretização com a promulgação da Constituição de 1824, adotando-se um sistema de controle de constitucionalidade de natureza francesa; b) uma segunda fase, iniciada pela Constituição de 1891¹⁵, caracterizando-se por uma aproximação ao exemplo norte-americano, adotando-se um sistema americano de controle de constitucionalidade; c) uma terceira fase, ainda em andamento, fundamenta-se na presença das características intrínsecas ao perfil alemão do século XX, cujo início foi marcado pela Constituição de 1934, adotando-se um sistema austríaco de controle de constitucionalidade.

Nessa evolução, Maria Cecília Mendiá¹⁶ analisa o papel do Supremo Tribunal Federal na história das relações de poder no Brasil, destacando sua influência na estrutura do Estado nacional, para além de sua função jurídica. A autora também aponta a presença e a influência das oligarquias dentro do tribunal, sugerindo que antagonismos econômicos e financeiros impactam diretamente suas decisões.

Assim, indica a autora que o Judiciário, representado pelo STF, atua como moderador em relação ao Executivo e tem uma capacidade limitativa sobre o Legislativo, exemplificado no

¹³ ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em:

<https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em 17 out. 2024.

¹⁴ DELORE, Luiz. *Estudos sobre coisa Julgada e Controle de Constitucionalidade*. Grupo GEN, 2013. Livro eletrônico. ISBN 978-85-309-5604-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5604-2/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁵ Nesse contexto de transformação jurídica e social, a elaboração da Constituição de 1891 foi aprovada pelo jurista baiano Rui Barbosa, que, em busca do modelo mais avançado de República Federativa da época, incorporou à Constituição de 1891, em parte, a estrutura jurídico-política dos Estados Unidos, o que incluía a adoção do modelo interno da Suprema Corte, sendo, dessa forma, instituído o Supremo Tribunal Federal. Com essas influências norte-americanas, instaurou-se o debate sobre a judicialização de questões políticas em regimes democráticos, que se tornou recorrente na jurisdição constitucional brasileira, especialmente com a implementação do Supremo Tribunal Federal. Rui Barbosa, em diversos escritos e discursos, já defendia a necessidade de o judiciário interferir em questões políticas que pudessem afetar direitos individuais, refletindo uma abordagem progressista sobre o papel do judiciário na proteção dos direitos fundamentais e na mediação de conflitos políticos dentro de uma democracia em formação, conceito que estruturou a própria formação do Supremo Tribunal Federal. (CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. *Democracia e Revisão Judicial: A doutrina de Ronald Dworkin e a Jurisdição Constitucional Brasileira*. Instituto de Direito Brasileiro-Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 3, 2014, p. 1763-1809).

¹⁶ MENDIA, Maria Cecília. Resenha de: História do Supremo Tribunal Federal, vol. II. *Revista de História*, São Paulo, v. 40, n. 81, p. 249–251, 2017. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.1970.128961. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/128961>. Acesso em: 14 abr. 2025.

alargamento do âmbito do habeas corpus por meio de uma função coordenadora e legalizadora. A Constituição Republicana Brasileira de 1891 e as instituições brasileiras foram fortemente influenciadas por valores norte-americanos. A jurisprudência e os constitucionalistas dos Estados Unidos exerceram direta interferência nos pareceres, nas razões dos grandes advogados, nas decisões judiciais e nos debates no Congresso brasileiro, o que refletia nas decisões do STF, muitas vezes fundamentadas em precedentes norte-americanos.

Gilmar Mendes¹⁷ ensina que a experiência histórica de diversos países confirma que os detentores de poder, inclusive os legisladores, não são infalíveis e frequentemente sucumbem à tentação do abuso de poder e da perversão ideológica. É justamente essa experiência que legitima o desenvolvimento e a consolidação, em diferentes sistemas jurídicos, de institutos como o direito à proteção judiciária e o controle de constitucionalidade das leis. Barroso¹⁸, por sua vez, acrescenta que a democracia não se baseia apenas no princípio majoritário, mas também na promoção de valores substantivos, na efetivação dos direitos fundamentais e na garantia de procedimentos que assegurem a participação livre e igualitária de todas as pessoas nos processos decisórios. A proteção desses valores, direitos e procedimentos constitui o fundamento de legitimidade da jurisdição constitucional.

Dessa forma, por consequência lógica, onde o controle de constitucionalidade está ausente ou é ineficaz, a Constituição perde sua força normativa, transformando-se em um conjunto de recomendações sujeitas ao arbítrio dos governantes, especialmente do Poder Legislativo. Em contraste, quando o controle de constitucionalidade é previsto e possui mecanismos efetivos de aplicação, a Constituição se estabelece como a Lei Suprema, à qual todos os poderes devem se submeter. Assim, “o controle de constitucionalidade é a garantia *sine qua non* da imperatividade da Constituição.”¹⁹

Mitidiero ensina que “se o processo constitucional fosse um tapete turco e o virássemos do avesso, o que encontraríamos? vai dos constitucionalistas para os processualistas civis. São

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania – necessidade de desenvolvimento de novas técnicas de decisão: possibilidade da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. In: *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 31-70.

¹⁸ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 69. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Inovações no Controle de Constitucionalidade. In: *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218-245.

esses fios entrelaçados que compõem o tecido do processo constitucional”²⁰. O autor afirma que, com sua consolidação, o processo constitucional gradualmente incorpora maior quantidade de temas. Esse fenômeno avança em paralelo com o desenvolvimento das democracias ocidentais e sua principal expressão jurídica – a Constituição. A expansão do controle de constitucionalidade traz à tona debates sobre a estrutura, a função e a legitimidade da atuação da Justiça Constitucional. Assim, o escopo do processo constitucional se amplia: além de proteger a Constituição e os direitos fundamentais, também abrange a atuação do guardião da Constituição.

A vinculação da jurisdição aos direitos fundamentais impõe ao Judiciário o dever de obedecer estritamente a esses preceitos judiciais e garantir sua aplicação efetiva, tanto nas relações entre particulares e o Poder Público quanto entre particulares. Dessa vinculação, surge a necessidade de aferir a legitimidade das decisões judiciais, considerando a correta aplicação desses direitos nos casos concretos²¹.

O constitucionalismo moderno atribuiu aos Tribunais a responsabilidade de decidir sobre a constitucionalidade das normas, reconhecendo o Estado Democrático como essencial para a sobrevivência da sociedade. A atividade prática da Corte Constitucional não deriva apenas da falha política, mas também da necessidade de enfrentar questões que outros Poderes evitam. A crescente centralidade das normas constitucionais no ordenamento jurídico do Estado e a constitucionalização de diversas áreas do direito destacam a relevância desse debate. Assim, a democracia foi integrada ao constitucionalismo, com os Tribunais assegurando a efetivação dos direitos democráticos, demonstrando uma postura mais ativa e assertiva no cenário contemporâneo²².

Vale observar que o Ministro Gilmar Mendes afirma que, diante da sucessão de normas constitucionais na experiência histórica brasileira, desenvolveu-se a orientação de que uma lei editada sob a vigência de uma determinada Constituição pode ter sua constitucionalidade avaliada à luz dessa mesma Constituição, mesmo no contexto de controle incidental de normas, independentemente da subsequente substituição da ordem constitucional por uma

²⁰ MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

²² MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: IDP, 2014. 196 p. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>. Acesso em 05 jul. de 2024.

nova, concluindo que “o sistema de controle de constitucionalidade encontra-se em fase de transição, reclamando aperfeiçoamentos no plano do direito positivo e no nicho exclusivamente jurisprudencial.”²³

O controle de constitucionalidade é a garantia da imperatividade da Constituição, essencial para proteção contra abusos de poder, bem como para assegurar a normatividade dos direitos fundamentais, revelando a importância de uma justiça constitucional adaptável e dinâmica. A evolução do controle de constitucionalidade, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, destaca a necessidade de novos modelos híbridos que racionalizem o poder e consolidem o texto constitucional democrático. Nesse sentido, será tratado no próximo tópico a tendência do Supremo Tribunal Federal de adotar uma abordagem cada vez mais abstrativa no controle de constitucionalidade, migrando de um modelo focado na análise de casos concretos para a formulação de teses gerais.

1.2. A TENDÊNCIA ABSTRATIVIZANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DA OBJETIVAÇÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE À APLICAÇÃO EM TESES GERAIS

Considerando que o Judiciário desempenha o papel de interpretar a lei de acordo com a evolução das necessidades sociais e as particularidades do caso concreto, deve-se atribuir à Suprema Corte a função de garantir a unidade do direito, a fim de que defina o sentido apropriado do texto legal em face de circunstâncias específicas e em um dado contexto histórico. Dessa atribuição, surge a necessidade natural de que o entendimento jurídico estabelecido pela Corte adquira estabilidade, influenciando tanto a sociedade quanto a resolução de conflitos futuros²⁴.

A compreensão do contexto teórico em que ocorre uma reforma nas bases do Supremo Tribunal Federal é essencial para compreender o material com o qual a Corte Suprema lida ao julgar recursos extraordinários, bem como a função paradigmática que desempenha no ordenamento jurídico e a eficácia de suas decisões. Enquanto os Tribunais de Justiça e os

²³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 18.

Tribunais Regionais Federais atuam como cortes de controle e de jurisprudência, focadas na prolação de decisões justas e no debate sobre os diversos significados que o texto legislativo pode assumir, a Corte Suprema se elevava à posição de corte de interpretação e precedentes. Sua missão vai além da proteção da Constituição, envolvendo a reconstrução interpretativa desses textos, determinando quais significados devem prevalecer diante das controvérsias surgidas na prática jurídica, e servindo como guia interpretativo para todos os envolvidos na administração da justiça civil e para a sociedade em geral²⁵.

Assim, considerando os conceitos apresentados acerca do controle de constitucionalidade no Brasil, indaga-se se os sistemas devem ser vistos e ponderados de forma isolada, em suas especificidades e particularidades, ou se devem ser considerados de forma mútua, Nesse último caso, utilizando-se características incomuns aos fundamentos originais dos modelos, poderiam ser consideradas características do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis no modelo difuso e incidental do controle constitucionalidade?

Pegorato²⁶ indica que não existe mais um "modelo centralizado" unitário de controle de constitucionalidade, mas sim múltiplos modelos, devido às diversas formas de acesso à Corte Constitucional, que inclui a ação direta de órgãos constitucionais, cidadãos e minorias parlamentares, além do incidente de constitucionalidade por tribunais e o controle preventivo. Ainda, destacam-se como fatores que contribuem para a uniformização dos ordenamentos jurídicos de maneira complexa, especialmente no controle de constitucionalidade, pela fusão de elementos de diversas experiências a) a introdução generalizada da justiça constitucional e a valorização das autonomias, juntamente com a ampla adoção das cartas de direitos; b) a aceitação da divisão dos poderes e da supremacia da constituição.

Para Marinoni, os pontos e motivos de convergência entre o controle incidental e o controle direto não são apenas fundamentais para estabelecer a base de uma teoria do processo constitucional, mas também para permitir que estudiosos do direito apliquem essa teoria de maneira racional. Compreender que questões como os fatos e a deliberação adequada da Corte são cruciais tanto no recurso extraordinário quanto na ação direta de inconstitucionalidade (ou outras ações semelhantes) é essencial para uma prática jurídica bem fundamentada, procurando o autor “explicar e esclarecer o que há por detrás das alusões, muitas vezes

²⁵ MARINONI, Luiz Guilherme et al. (Coords.). *Comentários ao código de processo civil: artigos 926 ao 975*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016a, v. 15, p. 236.

²⁶ PEGORARO, Lucio. A Circulação, a Recepção e a Hibridação dos Modelos de Justiça Constitucional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jul./dez. 2005, p. 235-261.

destituídas do devido rigor, a uma objetivação do controle concreto e de uma concretização do controle abstrato.”²⁷.

Ainda, Pegorato²⁸ reconhece que a distinção entre o modelo difuso-incidental e o modelo concentrado-principal é flexibilizada nos sistemas jurídicos contemporâneos. No modelo difuso-incidental, pode haver litígio entre partes identificadas, com a ação sendo promovida pelo demandante contra o demandado, visando afirmar a existência, realização prática, em concreto, do direito material deduzido em juízo. Já no modelo concentrado-principal, não há litígio entre partes individualizadas, pois a ação é proposta pelo requerente contra a lei ou ato normativo, visando aferir, em abstrato, a constitucionalidade da norma legal impugnada. Essa flexibilização resulta em um intercâmbio entre os modelos, que denominamos “concretização do controle abstrato” e “abstrativização do controle concreto”²⁹.

André Ramos Tavares³⁰, por sua vez, ressalta a necessidade de cautela ao tentar aplicar esquemas do processo subjetivo ao processo objetivo de controle, sob risco de desnaturar este último, afirmando o constitucionalista:

Em síntese, o caráter abstrato do processo objetivo afasta a aplicação plena de regras processuais “comuns”, vale dizer, daquelas próprias dos processos nos quais se discutem situações subjetivas. No caso do processo objetivo não se preocupa o Tribunal Constitucional com qualquer situação concreta que, ademais, nem sequer existe no seio do referido processo. Ocupa-se exclusivamente da regularidade da ordem constitucional. Não obstante isso, é possível fazer o uso de certas categorias processuais, com algumas nuances. Pode-se falar, v.g., em elementos e condições da ação, embora com reservas.³¹

Marinoni³², por sua vez, indica que evidenciar a transformação do controle abstrato é fundamental para garantir que a análise e a justificativa dos fatos no controle de constitucionalidade não sejam negligenciadas, a fim de promover o diálogo constitucional e evitar a imposição de elaborações normativas que possam ocultar a verdade do Estado constitucional.

²⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *Do controle abstrato de constitucionalidade*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 7.

²⁸ PEGORARO, Lucio. A Circulação, a Recepção e a Hibridação dos Modelos de Justiça Constitucional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jul./dez. 2005, p. 235-261.

²⁹ PEGORARO, Lucio. A Circulação, a Recepção e a Hibridação dos Modelos de Justiça Constitucional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jul./dez. 2005, p. 235-261.

³⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

³¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 211.

³² MARINONI, Luiz Guilherme. *Do controle abstrato de constitucionalidade*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/280777268/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

Pegorato³³ indica que, nas últimas décadas, a doutrina constitucionalista e a doutrina comparativista têm apresentado diversas classificações dos modelos de justiça constitucional, que contrapõem modelos abstratos e concretos, até os mais complexos, considerando a evolução do controle de constitucionalidade. As classificações complexas propõem articulações baseadas nas fases do controle, na estrutura das Cortes, nos tipos de funções exercidas, nos parâmetros e objeto do julgamento e na eficácia dos pronunciamentos. Independentemente do papel formal assumido pelos Tribunais Constitucionais nos mecanismos de revisão, eles sempre contribuem para a transformação dos textos constitucionais, ajustando-os às novas exigências da sociedade.

Mitidiero³⁴, por sua vez, afirma que “se o controle de constitucionalidade fosse um quebra-cabeça, a primeira peça seria a teoria dos modelos”, atribuindo a autores como John Marshall, Hans Kelsen, Charles Eisenmann e Mauro Cappelletti papéis importantes no desenvolvimento da teoria dos modelos de controle constitucional, fornecendo contribuições conceituais e analíticas que continuam a influenciar os debates sobre o tema até hoje, uma vez que suas obras são fundamentais para a compreensão da diversidade de sistemas de controle constitucional ao redor do mundo.

Como trabalhado em tópico oportuno, John Marshall, em decisão histórica no caso *Marbury v. Madison*, de 1803, consolidou o princípio da revisão judicial (*judicial review*), ao estabelecer que a Suprema Corte dos Estados Unidos detinha a autoridade para revisar e invalidar leis que considerasse inconstitucionais. No caso, Marshall afirmou que a Suprema Corte possuía o poder de revisar e anular leis que estivessem em conflito com a Constituição, conferindo-lhe o poder de examinar as ações do Congresso e do Executivo à luz dos princípios constitucionais. Dessa maneira, a contribuição de John Marshall para o controle de constitucionalidade foi essencial para fortalecer o papel da Suprema Corte como guardião da Constituição, assegurando a primazia da lei fundamental nos Estados Unidos³⁵.

³³ PEGORARO, Lucio. A Circulação, a Recepção e a Hibridação dos Modelos de Justiça Constitucional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jul./dez. 2005, p. 235-261.

³⁴ MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

³⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003. caps. 78 e 81, p. 457-463 e 473-481.

Kelsen, por sua vez, na obra "Teoria Pura do Direito" em 1928, forneceu uma base teórica importante para o estudo do controle constitucional. Segundo o autor³⁶, a ordem jurídica não consiste em um conjunto de normas dispostas no mesmo nível, lado a lado, mas sim em uma estrutura escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. Sua unidade resulta da relação de dependência entre as normas, onde a validade de uma é sustentada por outra, cuja criação, por sua vez, é determinada por uma terceira, e assim sucessivamente, até alcançar a norma fundamental pressuposta. A norma fundamental hipotética, portanto, é o fundamento último de validade que assegura a unidade dessa interconexão normativa. Assim, embora não tenha categorizado explicitamente os modelos de controle, a teoria da norma fundamental e a defesa da independência judicial contribuíram para a compreensão da natureza e do propósito do controle constitucional³⁷.

Ainda, Charles Eisenmann foi o primeiro a delinear dois modelos distintos de controle constitucional, categorizando os modelos, destacando a diferença entre controle difuso e concentrado. Para o autor, a Constituição, sendo suprema no Estado, serve como a medida definitiva da regularidade jurídica. Ela é o critério final para avaliar a validade de normas, atuando como o juiz principal da legalidade. Controlar a constitucionalidade significa verificar se uma norma não contraria a Constituição. Fora dessa verificação, questões se tornam políticas, ligadas ao direito natural ou à arbitrariedade³⁸.

Nos ensinamentos de Cappelletti, no que tange ao aspecto subjetivo ou "orgânico", podem ser identificados dois principais tipos de sistemas de controle judicial da legitimidade das leis: a) o "sistema difuso", caracterizado pela distribuição do poder de controle de constitucionalidade a todos os órgãos judiciários dentro de um ordenamento jurídico, em que os juízes exercem esse controle de forma incidental; b) o "sistema concentrado", em que há centralização do poder de controle de constitucionalidade em um único órgão judiciário – isto é, apenas um órgão possui a competência para declarar a inconstitucionalidade de normas, proporcionando uma uniformidade nas decisões relativas à constitucionalidade das leis.

³⁶ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 246.

³⁷ MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 de outubro de 2024.

³⁸ EISENMANN, Charles. *La justice constitutionnelle et la haute Cour constitutionnelle d' Autriche*. Paris, (1928). *Collection Droit Public Positif dirigée par Louis Favoreu*. Aix-em-Provence: Presses Universitaires d' Aix-Marseille, 1986.

Cappelletti, ainda, menciona a existência de sistemas "mistos" ou "intermediários", como os adotados pelo México e pela Irlanda, apresentando características tanto do controle difuso quanto do controle concentrado. Esses sistemas mistos ou intermediários podem surgir devido a particularidades constitucionais ou jurídicas de cada país, buscando equilibrar a distribuição do poder de controle da constitucionalidade das leis.³⁹

Mitidiero⁴⁰ conclui afirmando que o desgaste da teoria dos modelos é evidente, pois dificilmente um sistema constitucional se encaixa perfeitamente em um tipo ideal. Além disso, não há uma associação lógica entre os critérios, pois essa associação é contingente. No entanto, isso não diminui a importância dessa teoria, que ainda é uma peça essencial para compreender o sistema jurídico brasileiro. É necessário encaixá-la, cientes de suas limitações, juntamente com outros critérios desenvolvidos pela doutrina ao longo dos anos para analisar o controle de constitucionalidade. Dispõe o autor:

As primeiras peças do quebra-cabeça são os velhos critérios, que já aparecem nos trabalhos dos autores que inicialmente se dedicaram à estruturação dos modelos de controle de constitucionalidade. Esses critérios dizem respeito: i) ao seu momento; ii) à sua natureza; iii) à sua competência; iv) ao seu modo; v) ao seu conteúdo; e vi) aos seus efeitos. (...) Em uma avaliação de conjunto, todas essas peças revelam um quadro em que é possível perceber duas coisas. A primeira: que qualquer sistema contemporâneo – para se estruturar de forma adequada em termos de cobertura dos principais problemas ligados ao controle de constitucionalidade – tem que comprar no mercado das ideias soluções para as questões postas por esses critérios. A segunda: que o desenvolvimento do controle de constitucionalidade – inicialmente limitado a poucas variações, pensadas em termos binários e excludentes – deu lugar ao aparecimento de um rico processo constitucional, cujos contornos e relações com outras disciplinas dependem da maneira pela qual os diferentes sistemas foram se conformando ao longo do tempo⁴¹.

Reforçando o argumento, Gilmar Mendes, na Reclamação nº 4335/AC⁴², aduz que a natureza idêntica do controle de constitucionalidade, em termos de suas finalidades e dos procedimentos comuns predominantes nos modelos difuso e concentrado, não parece mais

³⁹ CAPPELLETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. Tradução brasileira de Aroldo Plínio Gonçalves, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2. ed., 1999, p. 67-68.

⁴⁰ MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

⁴¹ MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico 22 out. 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

justificar a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e incidental. Apenas essa nova compreensão pode explicar o fato de o Tribunal ter passado a reconhecer efeitos gerais às decisões proferidas em controle incidental, independentemente da intervenção do Senado. O mesmo se aplica às diversas decisões legislativas que atribuem efeito transcendente às decisões do STF em controle difuso, o que revela uma nova interpretação da Constituição de 1988.

Inclusive, o Ministro André Mendonça, no voto do Tema nº 1.031 do catálogo da Repercussão Geral⁴³, tendo por *leading case* no Recurso Extraordinário nº 1017365/QO⁴⁴, indica que essa relação simbiótica, que começou a remodelar ambas as vias de controle de constitucionalidade com o advento da Constituição da República, já havia sido percebida anteriormente pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em seu voto proferido durante o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1/DF⁴⁵, sob a relatoria do Ministro Moreira Alves. Para Sepúlveda, essa convivência ocorre em meio a uma constante tensão dialética, em que a experiência tem demonstrado que será inevitável o fortalecimento do sistema concentrado, especialmente em processos de massa.

Em seu voto, o Ministro indica que a multiplicidade de processos, que aumenta a cada ano devido à dinâmica da legislação, levará ao estrangulamento do sistema judiciário se não forem criados mecanismos eficazes para decisões relativamente rápidas e uniformes. Isso resultará em um crescente descrédito da Justiça, devido à sua incapacidade de responder à demanda de centenas de milhares de processos praticamente idênticos, que se resumem a uma única questão de direito.

Vale destacar que a análise do Recurso Extraordinário 949.297/CE⁴⁶, julgado sob a sistemática da repercussão geral (Tema 881), permite afirmar que a eficácia expansiva das

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1017365 QO*. Tribunal Pleno. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento em: 15 de agosto de 2023. Publicação em 08 de setembro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em 17 out. 2024.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1017365 QO*. Tribunal Pleno. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento em: 15 de agosto de 2023. Publicação em 08 de setembro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em 17 out. 2024.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADC nº 1/DF*. Relator: Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 1º dez. 1993, p. 16/06/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=881>. Acesso em: 08 jul. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 949.297/CE*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 8 de fevereiro de 2023, publicado em 2 de maio de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767314567>. Acesso em: 22 mar. 2025.

teses fixadas em sede de repercussão geral independe da existência de controle concentrado ou mesmo de um controle formal de constitucionalidade. No caso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que, nas relações jurídicas de trato sucessivo, as decisões proferidas em ações diretas e em sede de repercussão geral têm aptidão para interromper automaticamente os efeitos temporais de decisões judiciais anteriores, ainda que já transitadas em julgado, desde que observadas as limitações constitucionais pertinentes, como a irretroatividade e os princípios da anterioridade tributária. Esse entendimento demonstra que a RG produz efeitos normativos que se impõem de forma geral e objetiva, inclusive com a força de desconstituir a coisa julgada em determinadas hipóteses. Assim, a Suprema Corte reconhece que a eficácia ampliada das teses de repercussão geral não está condicionada à ocorrência explícita de controle de constitucionalidade, mas decorre da própria sistemática do instituto e da função institucional da Corte como intérprete final da Constituição.

Inclusive, o Ministro Teori Zavaski, em seu voto no julgamento do REsp nº. 828.106/SP⁴⁷, destacou que as decisões do STF possuem uma vocação expansiva incontestável, com eficácia imediatamente vinculante para os demais tribunais, incluindo o Superior Tribunal de Justiça. O Ministro aduz que “sob esse enfoque, há idêntica força de autoridade nas decisões do STF em ação direta quanto nas proferidas em via recursal.”⁴⁸.

Vê-se que a defesa do controle difuso de constitucionalidade, como garantia fundamental do cidadão, justifica-se pela *judicial review*, que permite a análise das particularidades de cada caso concreto. Sem o controle difuso, o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF) não seria plenamente concretizado. Assim, assegura-se que cada situação seja avaliada individualmente, respeitando as especificidades e necessidades, o que é essencial para a proteção dos direitos dos cidadãos e a manutenção de um sistema jurídico justo e equitativo⁴⁹.

Ainda, vale ressaltar que a ampliação dos instrumentos disponíveis para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo Tribunal Federal a exercer não apenas um papel de moderador, mas também a ser o responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões substantivas. Isso inclui, em algumas ocasiões, validar e legitimar decisões dos

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Acórdão REsp 828.106/SP*. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 1.ª Turma, julgado em: 02 de maio de 2006. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=623920&tipo=0&nreg=200600690920&SeqCgrm=aSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20060515&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 17 out. 2024.

⁴⁸ ZAVASKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.15.

⁴⁹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 888.

órgãos representativos, e, em outras, substituir as escolhas majoritárias. Embora essa atribuição seja comum a outros tribunais constitucionais ao redor do mundo, a distinção do Supremo Tribunal Federal brasileiro está na escala e na natureza de sua atuação. A escala é evidenciada pela quantidade de temas que, no Brasil, possuem natureza constitucional e são reconhecidos pela doutrina como passíveis de judicialização. A natureza se revela na ausência de qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador⁵⁰.

Importante destacar a lição de Jorge de Miranda⁵¹, para quem a análise do direito comparado sugere que: a) a jurisprudência difusa só atinge plena autenticidade e eficácia em sistemas judicialistas, como os anglo-saxônicos, que possuem forte autoridade social dos juízes, consciência de constitucionalidade na comunidade jurídica e mecanismos de harmonização de julgados. Em contrapartida, o tribunal constitucional é mais adequado para a fiscalização em sistemas continentais; b) a proibição difusa pode ser imposta em diferentes sistemas políticos e sempre serve como uma potencial salvaguarda da constitucionalidade. Em contraste, a fiscalização concentrada faz sentido apenas em um sistema de divisão do poder político, onde atua como uma peça relevante; c) na prática, existem elementos de aproximação entre o modelo norte-americano e o modelo austríaco ou europeu comum subsequente a 1929 e 1949. Nos Estados Unidos, a regra *stare decisis* confere eficácia geral aos arestos do Supremo Tribunal, enquanto na trajetória concreta nos tribunais constitucionais, os tribunais de primeira instância deixam um papel obrigatório; e) apenas a decisão por tribunal constitucional ou órgão equivalente permite o exercício de funções jurídico-políticas essenciais na atualidade, como assegurar o equilíbrio entre os órgãos de poder, entre poder central e poderes periféricos, racionalizar procedimentos legislativos e contribuir para o desenvolvimento constitucional.

Sobre o tema, Didier⁵² observa que há importantes manifestações acerca da aproximação dos efeitos dos controles de constitucionalidade difuso e abstrato na doutrina e jurisprudência, como a) o procedimento de recurso extraordinário nos Juizados Especiais Federais, que permite a intervenção de assuntos específicos na discussão da tese, torna a decisão do STF vinculante para as turmas recursais, que devem retratar-se ou declarar prejudicada o recurso já interposto, e permite conceder medida cautelar para suspender o processamento de outros

⁵⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, 2008, p. 441-464.

⁵¹ MIRANDA, Jorge. *Coleção Fora de Série - Teoria do Estado e da Constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. Livro eletrônico. ISBN 9788530982768. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982768/>. Acesso em: 11 jul. 2024.

⁵² DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil - v. 3: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 468-471.

recursos extraordinários sobre a mesma questão constitucional até o julgamento pelo STF; b) o art. 103-A da CF/88, que estabelece a súmula, podendo ser editada após repetidas decisões do STF sobre a questão constitucional tomadas em controle difuso de constitucionalidade; c) na decisão recente da Ministra Ellen Gracie, que dispensou o requisito de pré-questionamento em Recurso Extraordinário, para efetivar o posicionamento do STF sobre questão constitucional imposta em outro julgamento (AI n. 375.011, Informativo 365 STF), destacando a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de controle abstrato de constitucionalidade; d) decisão do STF, considerando a relevância da matéria e a objetivação do processo constitucional também no controle incidental, admitir a sustentação oral de *amicus curiae* em julgamento de recurso extraordinário; e) a possibilidade de modulação dos efeitos do reconhecimento incidental de inconstitucionalidade da lei consagrada no § 13 do art. 525 e § 6º do art. 535 do CPC; e f) A consagração de um sistema de precedentes obrigatórios no Brasil transformou a abordagem do controle difuso de constitucionalidade das leis e redefiniu a função do recurso extraordinário, processo que pode ser denominado de "objetivação" do recurso extraordinário.

Assim, fundamenta-se uma crescente convergência entre o controle concentrado e o controle difuso no âmbito do controle de constitucionalidade. Essa aproximação se manifesta tanto na abstração do caso concreto durante o processo decisório quanto, e principalmente, na eficácia das decisões, que raramente permanecem limitadas aos litigantes originais. As decisões proferidas em controle difuso, tradicionalmente restritas a casos específicos, estão adquirindo eficácia ampliada, sendo utilizadas como precedentes para situações análogas⁵³.

Cita-se, ainda, o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, afirmando que a amplitude conferida pela Constituição de 1988 ao controle abstrato de normas evidenciou as inadequações e insuficiências do modelo difuso de controle de constitucionalidade. Para o Ministro, além da notória superação do instituto da suspensão de execução da lei pelo Senado Federal, a complexidade e a demora na obtenção de um julgamento definitivo da questão constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na via incidental, exigem uma reforma radical do sistema difuso de controle de constitucionalidade em nosso país.⁵⁴

⁵³ TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 82-89.

⁵⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

1.3. A objetivação do controle difuso como atributo da dupla hibridação do sistema brasileiro - ou devagar com o andor que o santo é de barro⁵⁵?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em síntese, o Senado tem função inócua!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não é a minha opinião, mas respeito integralmente opinião de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Se é simplesmente formal, se o que está escrito como suspensão da execução...⁵⁶.

O diálogo acima expõe a evolução conceitual e prática do controle de constitucionalidade: como a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs nº. 3.406/RJ e 3.470/RJ, ao conferir eficácia vinculante e *erga omnes* à declaração incidental de inconstitucionalidade, reflete a tendência de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade no Brasil, ampliando os efeitos das decisões para além das partes envolvidas no caso concreto e reforçando a ideia de integração do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade como uma função intrínseca à atividade jurisdicional do Tribunal.

Por abstrativização, entende-se a gradativa utilização dos instrumentos do controle difuso de constitucionalidade como sucedâneos para aplicação de efeitos inerentes à decisão proferida em controle abstrato, próprios da análise em tese da norma infraconstitucional⁵⁷.

Essa inclinação refere-se a uma nova interpretação adotada pelo STF quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle incidental, especialmente devido à incorporação de algumas características próprias do controle concentrado, em virtude de demandas específicas apresentadas em alguns casos concretos, visando assegurar integralmente a execução da decisão, pretendendo maior estabilidade ao sistema jurídico brasileiro. Essa abordagem intenciona que decisões relacionadas à inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, seja no âmbito do controle concentrado ou difuso, tenham os mesmos efeitos no ordenamento jurídico.

⁵⁵ TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou ‘devagar com o andor que o santo é de barro’). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 12, 2011.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁵⁷ DIDIER JR, Freddie. O recurso extraordinário e a transformação do controle difuso de constitucionalidade brasileiro. In: CAMARGO, Marcelo. *Leituras complementares de constitucional*. Salvador: Juspodvm, 2007, p. 105.

De fato, o método difuso não impede a avaliação da constitucionalidade de atos e leis de maneira abstrata ou objetiva, ou seja, no âmbito puramente normativo, sem se restringir a um caso específico. Nesse sentido, aponta Didier⁵⁸ que “Nada impede, porém, que o controle de constitucionalidade seja difuso, mas abstrato: a análise de constitucionalidade é feita em tese, embora por qualquer órgão jurisdicional”.

É importante ressaltar que, desde 2003, o Supremo já se mostrava tendente a tomar tal posicionamento: por meio de seus julgamentos, o papel do Recurso Extraordinário na jurisdição constitucional está passando por uma redefinição, visando conferir maior efetividade às suas decisões. Um exemplo significativo é a discussão ocorrida na Medida Cautelar no RE 376.852/SC⁵⁹, relatada pelo Ministro Gilmar, em que se destacou o caráter objetivo que a evolução legislativa tem atribuído ao recurso extraordinário, transformando-o em uma medida racionalizadora para uma prestação jurisdicional mais eficaz.

A teoria da abstrativização do controle difuso foi desenvolvida pelo Ministro Gilmar Mendes, com destaque na Reclamação nº. 4.335/AC⁶⁰, em que, nas palavras de Marcelo Novelino⁶¹, “a multiplicação de decisões dotadas de eficácia geral e o advento da Lei n. 9.882/90 alteraram de forma radical a concepção dominante de separação dos Poderes, tornando comum no sistema a decisão com eficácia geral”. À época, indagou o Ministro:

(...) fenômeno que temos chamado de “objetivação do recurso extraordinário”. A evolução que se fez em relação ao controle concentrado, a redução teleológica proposta no parecer de Moreira Alves, de 1977, foi no sentido de dizer que a eficácia geral existe para o controle abstrato; portanto, não se aplica à fórmula do Senado. Estou a dizer que o contexto normativo mudou radicalmente, até mesmo agora, como já sabemos, com a possibilidade de modulação de efeitos em sede de controle incidental. Ora, se vamos ainda depender do pronunciamento do Senado, como fazer aqui a modulação de efeitos em sede de controle incidental?

Desde já, percebe-se a polêmica associada a essa tendência, especialmente no argumento trazido por Gilmar Mendes, qual seja: “É possível, sem qualquer exagero, falar-se aqui de

⁵⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie. *Transformações do recurso extraordinário: aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins*. Coordenação Nelson Nery Júnior e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 10, 2006.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 376.852-MC/SC*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 27 mar. 2003, publicado em 13 jun. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261812>. Acesso em 17 out. 2024.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁶¹ NOVELINO, Marcelo. *Teoria da constituição e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Juspodivm, 2008, p. 169.

uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988. (...) uma autêntica reforma da Constituição sem expressa modificação do texto”⁶².

A teoria da abstrativização⁶³ do controle difuso implica conferir efeito de controle concentrado às decisões proferidas no âmbito do controle difuso, atribuindo-lhes eficácia *erga omnes* e vinculante, buscando maior convergência entre os dois métodos de controle, especialmente no que diz respeito à eficácia subjetiva das decisões. Essa perspectiva fundamenta-se na interpretação de que, em virtude da mutação constitucional realizada no art. 52, inciso X da Constituição Federal, como adotado pela maioria dos Ministros nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3406/RJ e nº 3470/RJ, a função do Senado Federal seria meramente a de conferir publicidade à decisão do Supremo.

Em síntese, ao contemplar a complexidade da mutação constitucional e a evolução da teoria da abstrativização do controle difuso, evidencia-se um cenário jurídico dinâmico aos conceitos relacionados ao controle de constitucionalidade. A mutação constitucional, examinada a seguir, entende-se pela adaptação da Constituição a novas realidades sociais, revelando-se um fenômeno que demanda análise sob a perspectiva da flexibilidade interpretativa por parte do judiciário.

1.3.1 Reclamação nº. 4.335/AC

As mudanças sociais refletem a dinâmica da evolução dos valores, anseios e demandas da sociedade ao longo do tempo. Conforme observa Hesse⁶⁴, influenciada pela realidade social e, ao mesmo tempo, influente sobre ela, a Constituição não pode ser rigidamente classificada como meramente normativa ou apenas eficaz nas condições socioeconômicas e políticas. A

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm>. Acesso em 26 nov 2023.

⁶³ SPOSATO, Karyna Batista; DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; GÓIS, João Alberto de Oliveira. Limites para mutação constitucional? A viragem interpretativa do artigo 52, X, da Constituição Federal de 88. *Revista Do Direito*, [S.L.], v. 2, n. 55, p. 150-161, 26 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i55.12341>.

⁶⁴ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 15/16.

força condicionante da realidade e a normatividade constitucional podem ser distintas, mas não completamente separadas ou confundidas – assim, a Constituição ganha poder normativo ao alcançar eficácia nessa busca.

Essas mudanças, que abrangem questões culturais, políticas e socioeconômicas, muitas vezes desafiam as interpretações estáticas do texto normativo. Conforme ensina Bulos⁶⁵, para que as Constituições alcancem eficácia social real, é imperativo que acompanhem as constantes variações, influenciadas pelas transformações e progresso social. Dessa forma, torna-se evidente que os textos constitucionais devem acompanhar o compasso dessas alterações sociais para se manterem pertinentes e eficazes ao longo do tempo. Nesse contexto, a mutação constitucional, entendida como atribuição de novo conteúdo ao significado da norma⁶⁶, revela-se como característica ligada à resiliência do ordenamento jurídico diante dos desafios contemporâneos. Sobre o tema, assevera Barroso⁶⁷:

Sem que se opere algum tipo de ruptura na ordem constituída – como um movimento revolucionário ou a convocação do poder constituinte originário, duas são as possibilidades legítimas de mutação ou transição constitucional: (a) através de uma reforma do texto, pelo exercício do poder constituinte derivado, ou (b) através do recurso aos meios interpretativos. [...] Essa interpretação evolutiva se concretiza, muitas vezes, através de normas constitucionais que se utilizam de conceitos elásticos ou indeterminados [...] que podem assumir significados variados ao longo do tempo. Por vezes, uma emenda constitucional, introduzindo modificação em algum subsistema constitucional, pode alterar a compreensão de conceitos e institutos já existente.

A partir desse instituto, verificou-se uma modificação na interpretação atribuída ao artigo 52, X, da Constituição Federal, que literalmente confere ao Senado Federal a competência para suspender a norma declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ao abordar o controle difuso de constitucionalidade. Nos casos das ações fora do âmbito do controle concentrado, é exigido que o Senado Federal ratifique a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional, ampliando, assim, os efeitos para além das partes envolvidas na controvérsia, determinando à decisão eficácia ampla e geral (*erga omnes*) e de forma prospectiva (*ex nunc*).

⁶⁵ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de informação legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176380/000506397.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 26 nov de 2023.

⁶⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 56.

⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional*. 7ª ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2009. p. 151 e 152.

Nesse contexto, é relevante observar que a atividade desempenhada pelo órgão político não se configura como um dever imperativo, mas sim como um ato discricionário. Em outras palavras, presume-se que não há uma obrigação intrínseca na emissão de uma resolução que suspenda a eficácia da norma declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Portanto, como afirma Brossard, “o Senado é o juiz exclusivo do momento em que convém exercer a competência, a ele e só a ele atribuída, de suspender lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”⁶⁸.

Contextualizando o tema da expansão dos efeitos da decisão no controle de constitucionalidade difuso, é imprescindível a análise da Reclamação nº 4.335/AC⁶⁹, em que a Suprema Corte discutiu a pretensão da aplicação da Teoria da Abstrativização do Controle Difuso. À época, o reclamante alegou o descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal no HC nº. 82.959/SP⁷⁰, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, quando a Corte afastou a vedação de progressão de regime aos condenados pela prática de crimes hediondos, ao considerar inconstitucional o artigo 2º, § 1º, da Lei n. 8.072/1990 ("Lei dos Crimes Hediondos"). Da denegação do pedido de progressão por parte do juízo *a quo*, o reclamante impetrou habeas corpus perante o Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

Assim, de forma sucinta, ressalta-se o ocorrido: o artigo 2º, § 1º, da Lei n. 8.072/1990 (Lei dos Crimes Hediondos), que trata acerca do cumprimento integral da pena, foi afastado de forma incidental pelo STF. O mesmo argumento foi utilizado para eximir o cumprimento de pena em regime integralmente fechado em caso concreto no primeiro grau, tendo decisão denegatória pelo juízo *a quo*.

Dessa forma, restou o seguinte questionamento: poderia o Supremo Tribunal Federal aceitar a reclamação para todos aqueles que comprovem prejuízo resultante de decisões contrárias às suas teses, em reconhecimento à eficácia vinculante *erga omnes* das decisões de mérito proferidas em sede de controle difuso? Isto é, poderia o STF conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante às decisões enunciadas no controle de eficácia originalmente *inter partes*?

⁶⁸ BROSSARD, Paulo. O Senado as leis inconstitucionais. *Revista de informação legislativa*, v. 50, 1976, p. 64.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em 26 nov. 2023.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 82.959*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 23 de fevereiro de 2006. Publicado no Diário da Justiça, Brasília, DF, 1º de setembro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206>. Acesso em 06 mar. 2025.

Esse questionamento foi essencial para definir o posicionamento adotado pelo juízo de primeiro grau, qual seja:

Somente terá eficácia a favor de todos os condenados por crimes hediondos ou a eles equiparados que estejam cumprindo pena, a partir da expedição, pelo Senado Federal, de resolução suspendendo a eficácia do dispositivo de lei declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal⁷¹.

Justificando a aplicação da teoria da abstrativização do controle difuso, o Ministro Gilmar Mendes defendeu a mutação constitucional, propondo uma releitura do papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade. Considerando o artigo 52, X, da CF, o Ministro sustentou a aplicação do efeito *erga omnes* às situações decididas pela Suprema corte, ainda que no controle difuso de constitucionalidade. Citando Bittencourt, Gilmar Mendes legitima o artigo constitucional apenas para fins de publicidade, em que “o objetivo do art. 45, n. IV - a referência diz respeito à Constituição de 1967 - é apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos”⁷².

Ao longo do voto⁷³, o argumento principal considerou o aumento no número de litígios e a regularidade de processos idênticos no contexto do sistema de controle difuso como indicativos da fragilidade do equilíbrio construído dentro da sociedade civil. Para o Ministro, o artigo 52, X, CF/88 se assenta em questões exclusivamente históricas, demonstrando-se inadequado para garantir eficácia abrangente ou efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal que não declaram a inconstitucionalidade de uma lei, restringindo-se a estabelecer a orientação constitucionalmente acertada.

Ainda, sustenta que i) a ampliação de legitimados para propor as ações de controle de constitucionalidade concentradas na Constituição de 1988 reduziu o significado do controle difuso⁷⁴, ii) incongruência relativa à Teoria das Nulidades, uma vez que a não aplicação da lei

⁷¹ ACRE. Poder Judiciário do Estado do Acre. Juízo de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. *Processos N.ºs 00102017345-9, 00105012072-8, 00105017431-3, 00104000312-5, 00105015656-2, 00105013247-5, 00102007288-1, 00106003977-0, 00105014278-0 e 00105007298-7*. Decisão Proferida Por Marcelo Coelho de Carvalho, Juiz de Direito. Julgado em 2 mar. 2006, fl. 05-06. Rio Branco, AC.

⁷² BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis*. Série "Arquivos do Ministério da Justiça". Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 145.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 35. Publicado

está exclusivamente condicionada à vontade de um órgão eminentemente político, e não a órgãos judiciais responsáveis pela aplicação diária do direito⁷⁵; iii) ato de suspensão conferido pelo Senado Federal tem apenas caráter de publicidade⁷⁶. Sobre o assunto, argumenta o Ministro:

A amplitude conferida ao controle abstrato de normas e a possibilidade de que se suspenda, liminarmente, a eficácia de leis ou atos normativos, com eficácia geral, contribuíram, certamente, para que se quebrantasse a crença na própria justificativa desse instituto, que se inspirava diretamente numa concepção de separação de Poderes - hoje inevitavelmente ultrapassada. Se o Supremo Tribunal pode, em ação direta de inconstitucionalidade, suspender, liminarmente, a eficácia de uma lei, até mesmo de uma Emenda Constitucional, por que haveria a declaração de inconstitucionalidade, proferida no controle incidental, valer tão somente para as partes?⁷⁷

Vale observar, com destaque, os ensinamentos de Marinoni⁷⁸, para quem a eficácia vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal não depende da comunicação do Senado, que é desnecessária e ilógica para esse propósito. No controle difuso, a lei declarada inconstitucional permanece em vigor, embora em estado latente. A comunicação serve apenas para permitir que o Senado, ao concordar com o Supremo Tribunal Federal, suspenda a execução do ato normativo. Esses são planos distintos. Nos Estados Unidos, há casos em que a Suprema Corte "ressuscita" leis que estavam apenas registradas nos livros, ou consideradas "dead law", por já terem sido declaradas inconstitucionais.

O Ministro Eros Graus, acompanhando o voto de Gilmar Mendes, afirmou que a mutação se dá sem reforma, reconhecendo que “a práxis constitucional, no mundo da vida, afasta uma porção do texto da Constituição formal, sem que daí advenha uma ruptura do sistema”⁷⁹.

no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 37. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 41. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 27. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁷⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 07 out. 2024.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 77. Publicado

Inclusive, o ministro sugeriu nova redação ao artigo 52, X, CF, defendendo unicamente a publicidade conferida à decisão do STF, qual seja: compete privativamente ao Senado Federal dar publicidade à suspensão de execução, operada pelo Supremo Tribunal Federal, de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, por decisão definitiva do Pleno. Dessa forma, concluíram os Ministros que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal possui impacto normativo suficiente para suspender a execução da lei considerada inconstitucional.

O Ministro Barroso, por sua vez, afirma que se reconhece que as decisões proferidas em sede de controle incidental de constitucionalidade, ainda que não produzam efeitos idênticos às aquelas decididas em sede concentrado, produzem efeitos expansivos ultra partes mais brandos para além dos casos que foram julgadas. Tais votos ressaltam, ainda, o processo de ‘objetivação’ por que está passando o controle incidental de constitucionalidade, expresso a título exemplificativo, pela modulação dos efeitos temporais produzida nesta sede, com o propósito de regular a aplicação da tese firmada pelo STF a casos semelhantes, bem como pela própria sistemática da repercussão geral⁸⁰.

Vale ressaltar que os demais Ministros votaram contra os argumentos do relator Gilmar Mendes. Dentre os principais fundamentos contrários, destacam-se os apresentados por Sepúlveda Pertence. O Ministro afirmou em seu voto que não há como defender a teoria da mutação constitucional proposta, tendo em vista o “poder que com ela se ampliaria; o que, a visões mais radicais, poderia ter o cheiro de golpe de Estado. Às tentações do golpe de Estado não está imune o Poder Judiciário; é essencial que a elas resista”⁸¹. Ainda, afirma o Ministro que a solução pertinente para essa situação seria a utilização da Súmula Vinculante, que “dotou o Supremo Tribunal de um poder que, praticamente, sem reduzir o Senado a um órgão

no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 91. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

de mera publicidade de nossas decisões, dispensa essa intervenção.”⁸². Especificamente na Reclamação nº 4.335/AC, observam Geovany Jeveaux e Hermes Zaneti⁸³, a saber:

Em resumo, no voto do Ministro Gilmar Mendes a decisão em si mesma teria eficácia *erga omnes* para “condenações que envolvam situações ainda suscetíveis de serem submetidas ao regime de progressão”, mas para o Ministro Sepúlveda Pertence tal generalização dependia da suspensão do dispositivo inconstitucional pelo Senado. Seja como for, a edição de Súmula Vinculante acabou por dar eficácia *erga omnes* e vinculante à matéria, já que nenhum juízo criminal pode decidir em sentido contrário após a sua publicação.

Vale destacar o entendimento de Streck⁸⁴, quando afirma que abster em aplicar o art. 52, X, da CF não apenas estabelece um precedente para o descumprimento de uma norma constitucional, enfraquecendo a força normativa da Constituição, mas também implica aceitar as consequências, aduzindo que a não aplicação de uma norma constitui, de fato, uma forma de aplicação, ainda que seja uma aplicação conveniente.

Talamini, discorrendo contrariamente à consolidação do conceito de objetivação do controle de constitucionalidade incidental, indica “que sentido faria a criação de um instituto, sujeito a rigorosos pressupostos destinado a dar força vinculante ao entendimento externado sobre a questão constitucional em “reiteradas decisões” do STF, se toda e qualquer decisão do Plenário da Corte já tivesse essa eficácia?”⁸⁵. A súmula vinculante, instituída pela Emenda Constitucional 45/2004 e regulamentada pela Lei 11.417/2006, permanece como um instrumento eficaz para o sistema processual. Seus limites objetivos são claramente definidos e bastante razoáveis, incluindo mecanismos para revisão e cancelamento. Além disso, o instituto está alinhado com o regime jurídico da jurisdição constitucional.

Diante disso, em oposição à referida tese, o Ministro Lewandowski argumenta que, embora a Constituição favoreça o controle abstrato/concentrado de constitucionalidade, sua presença

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 94. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁸³ JEVEAUX, Geovany Cardoso, JUNIOR, Hermes Zaneti. Controle Difuso no novo CPC. *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, SP. v. 16. p. 324-345. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3128/2828>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁸⁴ STRECK, Lenio Luis. *Jurisdição Constitucional*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 213.

⁸⁵ TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou ‘devagar com o andor que o santo é de barro’). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 12, 2011.

não invalida a importância do controle difuso, e, por conseguinte, a participação do Senado Federal na suspensão da eficácia de uma lei declarada inconstitucional pelo STF⁸⁶.

Essa questão ressurgiu no cenário jurídico e acadêmico a partir da análise conjunta das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 3.406/RJ e 3.470/RJ, em novembro de 2017. De relatoria da ministra Rosa Weber, essas ações resultaram na declaração de constitucionalidade da Lei nº 3.579/2001, do Estado do Rio de Janeiro. Essa legislação proíbe a utilização do amianto em todo o território brasileiro e estabelece a substituição progressiva da produção e comercialização de produtos que o contenham, conforme informado no Informativo Supremo Tribunal Federal nº. 886⁸⁷.

Inclusive, a Ministra Cármen Lúcia afirmou que “a Corte está caminhando para uma inovação da jurisprudência no sentido de não ser mais declarado inconstitucional cada ato normativo, mas a própria matéria que nele se contém.”⁸⁸. No caso da legislação carioca, o Supremo Tribunal Federal, entendendo que a lei estadual era constitucional, afastou de ofício a legislação federal, fundamentando-se no fato de ser necessário declarar a inconstitucionalidade incidental do artigo 2º da lei federal 9.055/95, que sequer havia sido trabalhada no teor das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 3.406/RJ e 3.470/RJ.

Observa-se que a partir da exposição do Ministro Gilmar Mendes⁸⁹, o colegiado concluiu ser imperativo, a fim de evitar discrepâncias e fragmentação na unidade, harmonizar as decisões tomadas tanto no contexto do controle abstrato e no controle incidental, ressaltando que o artigo 535, parágrafo 2º, do CPC corrobora esse entendimento. Ainda, o Ministro afirmou estar reinterpretação o disposto no artigo 52, inciso X, da CF. Nessa perspectiva, a Corte, ao notificar o Senado sobre a decisão de declaração de inconstitucionalidade, insta-o a realizar a publicação para fins de divulgação. Assim, de ofício, a Suprema Corte discutiu a mutação

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, p. 119. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em 26 nov. 2023.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF, n. 886*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iQaUoW>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF, n. 886*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iQaUoW>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁸⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em 26 nov. 2023.

constitucional para conferir à declaração de inconstitucionalidade incidental de uma lei efeito *erga omnes* e vinculante.

Sob esse aspecto, Streck, Lima e Oliveira⁹⁰ sustentam a posição de que a desconsideração do artigo 52, X, da CF não apenas restringe a competência do Senado Federal a um mero órgão de imprensa, mas também acarreta uma consequência significativa para o sistema de direitos e garantias fundamentais.

1.3.2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.406/RJ e nº 3.470/RJ

Os conceitos demonstrados convergem para uma análise acerca da problemática apresentada pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.406/RJ e 3.470/RJ⁹¹, propondo-se uma discussão sobre a hipótese de mutação constitucional do artigo 52, X da Constituição Federal, à luz do julgamento decorrente das Ações Diretas de Inconstitucionalidade acima indicadas. Contextualizando, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram protocoladas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria em contestação à Lei nº 3.579/2001 do estado do Rio de Janeiro, a qual aborda a substituição da produção e comercialização de produtos que contenham amianto.

Em suas manifestações⁹², os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux enfatizaram a tese concedida pelo Código de Processo Civil de 2015 de equiparação entre os efeitos das decisões proferidas nos contextos de controle difuso e concentrado. Por sua vez, o Ministro Edson Fachin argumentou que as declarações de inconstitucionalidade emitidas incidentalmente acarretam uma preclusão consumativa da matéria. No julgamento da ADI 3.470/RJ, o Ministro Toffoli ressaltou o avanço da jurisdição constitucional no Brasil como uma superação intrínseca do disposto no artigo 52, X da Constituição Federal. Enquanto isso, a

⁹⁰ STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: Mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 7, p. 45-68, fev. 2013. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/735/747>. Acesso em: 17 nov. 2023.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*; Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501.htm>. Acesso em: 26 de nov. 2023.

Ministra Cármen Lúcia optou por destacar a evolução do Supremo Tribunal Federal em direção à declaração de inconstitucionalidade de questões de mérito, não se restringindo apenas a atos normativos específicos, como ocorre nos casos das leis municipais.

Contrariamente, o Ministro Marco Aurélio⁹³, acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, contesta a ideia de mutação constitucional do artigo 52, X da CF. Essa objeção se fundamenta na perspectiva de que o caráter do dispositivo é constitutivo, não declaratório, conforme sugerido por outros membros da corte. Além disso, sustenta que a função do referido dispositivo é fomentar a independência e harmonia entre os Poderes da República.

O pleito principal nas duas ações, que pretendia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.579/2001 do Rio de Janeiro, foi considerado improcedente pelo Supremo Tribunal Federal. No entanto, a Corte, de forma incidental, proclamou a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Federal nº 9.055/1995, conferindo-lhe efeito *erga omnes* e eficácia vinculante.

À época, o Ministro Gilmar Mendes destacou a importância de equilibrar as decisões nos contextos de controle abstrato e incidental, observando que, no CPC de 2015, essa distinção não é mais evidente. Ainda, alega o ministro que a participação do Senado Federal, embora sazonal, é por vezes negligenciada⁹⁴.

Chama a atenção o fato de que, frente às argumentações apresentadas pelo Ministro Gilmar Mendes durante o mencionado julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes prontamente o alertou da seguinte maneira: "É que aqui é ação direta"⁹⁵. Continua o Ministro⁹⁶:

A questão de uma nova interpretação do art. 52, X, não foi colocada nem como questão de ordem. Por que digo isso? Até hoje, o Supremo Tribunal Federal entende que, no controle difuso, o Senado Federal não está obrigado a estender os efeitos inter partes para erga omnes das declarações incidentais do Supremo. Isso são debates históricos e pode até vir - é sempre uma proposta do Ministro Gilmar -, mas

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*; Relator: Ministra Rosa Weber Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 de nov. 2023.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 nov. 2023. p. 67.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 de nov. 2023. p. 67.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 de nov. 2023. p. 118.

até hoje o entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação ao art. 52, X, é que ao Supremo cabe declarar para o caso concreto e ao Senado cabe, se entender necessário, suspender, dados efeitos gerais. Aliás, a grande diferença do controle concentrado é que a suspensão dá efeito sempre ex nunc, não retroativos. Poderíamos até evoluir nesse sentido, mas eu quero dizer que eu não votei em relação a isso porque não era isso que estava em questão. Só para deixar claro.

Em continuidade à análise das ações examinadas, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal considerou a lei do estado do Rio de Janeiro como constitucional, estabelecendo a proibição da extração, produção, comercialização e utilização de asbesto dentro do território fluminense.

Em sua fundamentação (*ratio decidendi*), a Corte Suprema destacou a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei federal nº 9.055/95, reiterando que essa mesma inconstitucionalidade já havia sido reconhecida em outra Ação Direta de Inconstitucionalidade – conforme voto do Ministro Fachin, “é nessa medida que é o meu voto, portanto, acompanhando a eminente Relatora, reiterando a adesão que, aliás, eu fiz em outra demanda, a ADI nº 3.937 (...) reitero esse acompanhamento que faço para a declaração da inconstitucionalidade desse artigo 2º da Lei Federal”⁹⁷.

Vale observar outro aspecto relevante tratado nesse julgamento, referente à declaração de inconstitucionalidade dos fundamentos determinantes da decisão. Nesse contexto, é imprescindível conceituar a teoria da transcendência dos motivos determinantes, qual seja: refere-se, em linhas gerais, à viabilidade de conferir eficácia vinculante não apenas à parte dispositiva da decisão, mas também à sua fundamentação⁹⁸.

Vê-se que a teoria da transcendência dos motivos determinantes busca indicar a eficácia que, proveniente da fundamentação, incide sobre situações que possuem particularidades específicas e distintas. No entanto, essas situações, consideradas em sua totalidade como uma questão a ser resolvida, apresentam similaridades com aquelas previamente decididas.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 de nov 2023. p. 86.

⁹⁸ ZOUÉIN, L. H. L. Teoria da transcendência dos motivos determinantes vs. Abstrativização do controle difuso. *Meu Site Jurídico*. Editora JusPODIVM, 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/08/27/teoria-da-transcendencia-dos-motivos-determinantes-vs-abstrativizacao-controle-difuso/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

Portanto, demandam as mesmas justificativas que foram apresentadas pelo tribunal durante a decisão anterior⁹⁹.

Sobre o tema, Geovany Jevaux e Hermes Zaneti observaram que “o STF passou a admitir o emprego no controle difuso da modulação de efeitos prevista no art. 27 da Lei 9.868/99 para o modelo concentrado e também uma eficácia transcendente (ao interesse das partes do litígio concreto e à própria decisão), soluções que excepcionam a regra geral da eficácia limitada às partes e que merecem exame dos fundamentos respectivos”¹⁰⁰.

Com isso, considerando a configuração atual do Supremo Tribunal Federal, surgem alguns questionamentos pertinentes: a Corte teria acolhido as teorias da transcendência dos motivos determinantes e da abstrativização, notadamente a partir das decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.406/RJ e 3.470/RJ? Configurou-se uma mutação constitucional no artigo 52, inciso X, da Constituição Federal?

Os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia não consideraram a possibilidade de mutação constitucional na análise do julgamento, conforme evidenciado no Informativo STF n. 886¹⁰¹. Em vez disso, aproximaram-se da teoria da transcendência dos motivos determinantes. Autores como João Lordelo, José Roberto Mello Porto e Danniell Adriano Araldi Martins¹⁰² também defendem que a Suprema Corte adotou essa teoria, como segue:

O caso foi de evidente atribuição de eficácia vinculante sobre a fundamentação de decisão em controle concentrado. Houve, portanto, transcendência dos motivos determinantes, pois foi conferido efeito vinculante a uma declaração incidental, que se encontrava na fundamentação do acórdão em duas ADIs. Não houve exercício de controle difuso. A abstrativização do controle difuso é algo diverso¹⁰³

⁹⁹MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹⁰⁰JEVEAUX, Geovany Cardoso; ZANETI JÚNIOR, Hermes. CONTROLE DIFUSO NO NOVO CPC. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, Brasil, v. 16, n. 7, p. 324–345, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3128>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF, n. 886. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iQaUoW>. Acesso em: 26 nov. 2023.

¹⁰²PORTO, José Roberto Mello; MARTINS, Danniell Adriano Araldi. STF não adota (ainda) a abstrativização do controle difuso. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/opinioao-stf-nao-adota-ainda-abstrativizacao-controle-difuso/> Acesso em: 26 nov. 2023.

¹⁰³LORDELO, João. *Afinal, o STF adotou a teoria da abstrativização do controle difuso ou da transcendência dos motivos determinantes?* João Lordelo, 2018. Disponível em: <https://www.joaolordelo.com/single-post/2018/01/09/afinal-o-stf-adotou-a-teoria-da-abstrativiza%C3%A7%C3%A3o-do-controle-difuso-ou-da-transcend%C3%A2ncia-d>. Acesso em: 26 nov. 2023.

Curiosamente, em decisão publicada no Informativo 887¹⁰⁴, o Supremo Tribunal Federal explicitamente rejeitou a aceitação da teoria da transcendência dos motivos determinantes, a saber:

A Turma entendeu que a Fenaban é parte ilegítima para propor reclamação. Ressaltou que o reclamante não demonstrou como o seu interesse jurídico teria sido afetado pelo acórdão reclamado. No mérito, julgou improcedente o pedido formulado. Rememorou que o Plenário se manifestou contrariamente à chamada “transcendência” ou “efeitos irradiantes” dos motivos determinantes das decisões proferidas em controle abstrato de normas e que a jurisprudência de ambas as Turmas deste Tribunal é no sentido de inexistir estrita aderência entre o conteúdo das decisões que determinam a utilização de índice diverso da TR para atualização monetária dos débitos trabalhistas e o decidido no julgamento da ADI 4.357/DF e da ADI 4.425/DF.

Por outro lado, defende-se¹⁰⁵, notadamente o Ministro Gilmar Mendes, que o Supremo Tribunal Federal, no bojo das ADI’s 3.406/RJ e 3.470/RJ, pretende alterar o entendimento jurisprudencial em autêntica aplicação da mutação constitucional, acolhendo-se a teoria da abstrativização do controle difuso de constitucionalidade a cargo da Suprema Corte do Brasil.

O Ministro Celso de Mello, corroborando com o entendimento, revisou sua perspectiva anteriormente apresentada na Reclamação nº. 4.335/AC, manifestando agora um posicionamento favorável à teoria da abstrativização, em que o Senado funcionaria como um simples canal de divulgação da decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

A aceitação dessa teoria implicaria na dispensa da comunicação ao Senado Federal para que este decidisse sobre a suspensão, parcial ou total, da execução do ato normativo incidentalmente declarado inconstitucional em uma decisão final de mérito proferida pela Corte. Essa mudança de papel do Senado seria para um mero divulgador, no Diário do Congresso Nacional, da decisão de inconstitucionalidade correspondente, a qual, independente desse processo, teria efeitos *erga omnes* e vinculantes, à semelhança do que ocorre no controle concentrado de constitucionalidade.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 22.012/RS*, Segunda Turma, Relator: Min. Dias Toffoli, Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5 de dezembro de 2017, publicado em 27 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14395067>. Acesso em: 26 nov. 2023.

¹⁰⁵SPOSATO, Karyna Batista; DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; GÓIS, João Alberto de Oliveira. Limites para mutação constitucional? A viragem interpretativa do artigo 52, X, da Constituição Federal de 88. *Revista Do Direito*, [S.L.], v. 2, n. 55, p. 150-161, 26 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i55.12341>.

Há de se notar um fato interessante em relação à eficácia *erga omnes* e vinculante dos efeitos da teoria da abstrativização na decisão no controle difuso, qual seja: um estudo divulgado em dezembro de 2014 na Revista Direito GV São Paulo¹⁰⁶, que aborda a frequência com que o Supremo Tribunal Federal comunica ao Senado Federal, instigando-o a agir conforme o disposto no art. 52, X CF/88. Os dados referentes ao período de 1989 a 2009 concluíram que em 70% dos casos em que o Supremo Tribunal Federal comunicou sobre suas decisões, o Senado Federal emitiu uma resolução relacionada à suspensão da execução da norma declarada inconstitucional.

Em reflexão à análise dos julgados, observam-se diferenças nos precedentes examinados: enquanto a Reclamação nº 4.335/AC discutia a aplicação ou não do artigo 2º, § 1º, da Lei n. 8.072/1990 – isto é, objeto principal da discussão consistia no cumprimento do dispositivo afastado de forma incidental pelo STF –; nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.406/RJ e nº 3.470/RJ, o STF afastou a legislação federal de ofício, numa declaração de inconstitucionalidade incidental – isto é, não se discutia a aplicação da norma federal no objeto das ADINs, mas, antes, tratava-se de questão prejudicial.

A grande questão a ser respondida é como seriam equalizadas e padronizadas essas transposições de características entre os controles abstratos e incidentais, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não respondeu adequadamente, nessa análise evolutiva de decisões, acerca da sua aplicação. Isto é, em cada julgado e decisão, há uma aplicação própria e individual dos efeitos do controle abstrato no controle difuso, como observam Geovany Jevaux e Hermes Zaneti¹⁰⁷, falta ao Supremo Tribunal Federal o i) estabelecimento de um quadro teórico seguro para a aplicação das eficácias transcendente/irradiante e *erga omnes* no controle difuso e (ii) a eficácia vinculante das decisões paradigma.

Conclui-se que o processo de abstrativização do controle de constitucionalidade no Brasil foi decisivo para a transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de precedentes, conferindo-lhe uma função interpretativa mais ampla, que ultrapassa a simples resolução de casos concretos. Esse movimento fortalece o protagonismo do Tribunal Constitucional na

¹⁰⁶ SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. “Mutações à Brasileira”: uma análise empírica do art. 52, x, da constituição. *Revista Direito Gv*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 597-614, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201425>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/snMjLdzqxN8w5R5YBdWznBC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023

¹⁰⁷ JEVEAUX, Geovany Cardoso, JUNIOR, Hermes Zaneti. Controle Difuso no novo CPC. *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, SP. v. 16. p. 324 - 345. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3128/2828>. Acesso em: 16 nov. 2023.

uniformização da interpretação constitucional e revela a convergência entre os modelos de controle difuso e concentrado, consolidando a Suprema Corte como guardiã da instância e orientadora do ordenamento jurídico.

2. O EFEITO VINCULANTE E A COERÊNCIA DO SISTEMA

Este capítulo analisa a evolução da eficácia das decisões, com foco na incorporação do efeito vinculante e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. A abordagem inclui o desenvolvimento histórico dessas manifestações no direito brasileiro, com destaque para as primeiras experiências, como os assentos portugueses, e a evolução ao longo das Constituições do país. Também é discutido o papel dos precedentes judiciais e o processo de institucionalização da obrigatoriedade de seguir determinadas decisões, suas implicações e impactos no sistema jurídico.

Explora-se, ainda, a adoção do efeito vinculante nas decisões da Suprema Corte, evidenciando o fortalecimento de sua função na promoção da uniformidade e segurança jurídica por meio da criação de precedentes obrigatórios, tanto em decisões de controle abstrato quanto em recursos extraordinários com repercussão geral. Serão abordadas as características que contribuíram para essa transformação, a exemplo da Emenda Constitucional nº 45/2004 e pelo Código de Processo Civil.

Por fim, será apresentada a relação entre a Administração Pública e a observância dos conceitos estabelecidos pela Suprema Corte, especialmente no contexto da Repercussão Geral. Embora essas decisões sirvam de orientação para o Judiciário, elas não possuem efeito vinculante imediato sobre as entidades administrativas, o que pode resultar em divergências na aplicação das normas. A Administração tem a oportunidade de seguir esses precedentes para garantir maior estabilidade jurídica e previsibilidade em suas atividades, contribuindo para uma gestão pública mais eficaz e transparente.

2.1. OBSERVAÇÕES HISTÓRICAS DO EFEITO VINCULANTE NO DIREITO BRASILEIRO

No que se refere especificamente às decisões proferidas pelo Poder Judiciário brasileiro que possuem algum tipo de efeito vinculante, é possível identificar uma diversidade de tipos, que abrange desde o resultado do incidente de uniformização de jurisprudência, que vincula internamente os órgãos de um tribunal, até as decisões com efeito vinculante no controle

concentrado de constitucionalidade, bem como as súmulas vinculantes e os atos quase legislativos, como as sentenças normativas da Justiça do Trabalho. A distinção entre esses tipos de decisões, na maioria das vezes, reside apenas na extensão dos efeitos que produzem¹⁰⁸.

Historicamente, imprescindível o esclarecimento acerca do instituto português dos assentos, que pode ser considerado a primeira experiência brasileira com decisões judiciais de efeitos vinculantes. Durante o Império, o Brasil, então uma ex-colônia portuguesa, adotou esse instituto, cujas características apresentam semelhanças com a doutrina do *stare decisis*. Os assentos portugueses continuaram a ter influência no Brasil, mesmo após a independência, conforme demonstrado pelo Decreto nº 2.684 de 1875. Esse decreto conferiu força de lei aos assentos da Suplicação de Lisboa emitidos entre 1805 e 1822, efetivamente mantendo a aplicação da jurisprudência vinculante de Portugal no Brasil, apesar de este já ser um país independente¹⁰⁹. Sobre os assentos, aduz Neves:

É original na possibilidade que confere 1) a um órgão judicial (a um tribunal) de prescrever 2) critérios jurídicos universalmente vinculantes, mediante o enunciado de 3) normas (no sentido estrito de normas gerais, ou de ‘preceitos gerais e abstratos’, que, como tais, 4) abstraem (na sua intenção) e se destacam (na sua formulação) dos casos ou decisões jurisdicionais que tenham estado na sua origem, como o propósito de 5)estatuírem para o futuro, de se imporem em ordem a uma aplicação futura. Originalidade que consiste, portanto, em serem chamados alguns dos nossos tribunais, mediante aquele instituto, à proclamação de critérios jurídicos que tanto formalmente, como intencionalmente e ainda temporalmente (ou na sua dimensão de tempo) se nos oferecem com as características de prescrições legislativas¹¹⁰.

O que mais se destaca no instituto previsto no artigo 2º do Código Civil português é a consagração de uma força vinculativa ou obrigatoriedade geral para os assentos, o que constitui seu aspecto principal. Diferentemente de uma obrigatoriedade restrita apenas aos tribunais subordinados à hierarquia do órgão emissor, o texto legal confere aos assentos uma força vinculativa equiparada à das normas legislativas¹¹¹.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, reservando a legislação processual aos Estados, introduziu o conceito de "prejulgado". Posteriormente, o Decreto nº 16.273/1923, que reorganizou a Justiça do Distrito Federal, formalizou os prejulgados,

¹⁰⁸ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 178.

¹⁰⁹ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 179.

¹¹⁰ NEVES, A. Castanheira. *O instituto dos assentos e a função jurídica dos supremos tribunais*. Coimbra: Coimbra, 1983, p. 02-05.

¹¹¹ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 182.

estabelecendo-os como decisões obrigatórias para os casos em julgamento e como "norma recomendada" para casos futuros¹¹². Esse instituto visava vincular as decisões dos Conselhos Regionais do Trabalho, das Juntas de Conciliação e Julgamento, e dos Juízes de Direito com jurisdição na Justiça do Trabalho ao seu enunciado¹¹³.

Com a Constituição Federal de 1946, o STF, por meio da Comissão de Jurisprudência, instituiu a súmula oficial de jurisprudência, conhecida como "súmula do Supremo Tribunal", formalizada através de uma Emenda Regimental¹¹⁴. No Código de Processo Civil de 1973, por sua vez, o legislador substituiu o instituto do prejulgado pela uniformização de jurisprudência. A escolha dessa nomenclatura revela a preocupação em promover a uniformidade de entendimentos jurídicos dentro de um tribunal, com objetivo de reduzir as discrepâncias nos julgamentos, permitindo que tal procedimento resultasse na edição de súmulas, limitadas à interpretação do direito. Vale destacar que a análise dos fatos específicos dos casos continuaria sendo responsabilidade dos órgãos fracionários da corte, que estariam previamente vinculados à interpretação definida pelo órgão uniformizador¹¹⁵.

O termo "efeito vinculante" foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro inspirado no modelo norte-americano de controle de constitucionalidade das leis. No entanto, ao Supremo Tribunal Federal foi conferido apenas o poder de declarar a inconstitucionalidade de uma lei de forma difusa, sem a adoção do *stare decisis*. A Constituição de 1934 manteve essa atribuição compartilhada com o Senado Federal, responsável por determinar a suspensão da lei considerada inconstitucional¹¹⁶.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade se manteve fiel ao modelo estadunidense de caráter difuso-incidental, permitindo que cada órgão judiciário examine questões constitucionais surgidas nos processos sob sua jurisdição. Além disso, foram ampliadas as hipóteses de utilização de remédios constitucionais tradicionais, como o habeas corpus e o mandado de segurança, bem como

¹¹² BRASIL. Executivo. *Decreto nº 16.273, de 20 de dezembro de 1923*. Reorganiza a Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16273-20-dezembro-1923-509027-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2024.

¹¹³ SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Súmula Vinculante: um estudo à luz da Emenda Constitucional nº 45 de 08.12.2004*. 2 ed. rev. Curitiba: Juruá, 2008, p. 59.

¹¹⁴ TEIXEIRA, Oldemir Bilhalva. *Súmula Vinculante: perigo ou solução*. Campinas: Russel Editores, 2008, p. 117.

¹¹⁵ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 240-242.

¹¹⁶ SILVA, Celso de Albuquerque. *Do efeito Vinculante: sua legitimação e aplicação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 160.

introduzidos novos instrumentos, como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹¹⁷.

Sabe-se que a teoria do *stare decisis* – caracterizada pela obrigatoriedade de as decisões de tribunais superiores serem seguidas por cortes inferiores e, frequentemente, pelo próprio tribunal – tem suas raízes e se desenvolve naturalmente nos países de tradição *common law*, como a Inglaterra e os Estados Unidos. No entanto, isso não significa que, nos países de tradição *civil law*, essa teoria seja completamente ignorada. Embora com características distintas, é possível identificar precedentes de seguimento obrigatório em países de tradição romano-germânica. Esse é o caso, em geral, das decisões dos tribunais constitucionais ou de última instância nos países da Europa Continental e no Brasil, quando exercem o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, que possuem caráter vinculante, apesar da tradição *civil law* desses países¹¹⁸. Sobre o assunto, discorre Kelsen:

Um tribunal, especialmente um tribunal de última instância, pode receber competência para criar, através da sua decisão, não só uma norma individual, apenas vinculante para o caso *sub judice*, mas também normas gerais. Isso é assim quando a decisão judicial cria o chamado precedente judicial, quer dizer: quando a decisão do caso concreto é vinculante para a decisão de casos idênticos¹¹⁹.

Observou-se um fortalecimento dos mecanismos de controle abstrato de constitucionalidade, evidenciando a tendência no Brasil de expansão da jurisdição constitucional abstrata e concentrada, com consequências práticas, destacando-se: a) a ampliação da legitimação ativa para propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103); b) a introdução de mecanismos de controle da inconstitucionalidade por omissão, como a ação direta com esse objetivo (art. 103, § 2º) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXI); c) recriação da ação direta de inconstitucionalidade em âmbito estadual, denominada representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º); d) a previsão de um mecanismo de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º); e e) a limitação do recurso extraordinário às questões constitucionais (art. 102, III)¹²⁰.

¹¹⁷ PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271569/>. Acesso em: 05 ago. 2024.

¹¹⁸ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 185.

¹¹⁹ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 267.

¹²⁰ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

A expressão "efeito vinculante" não era comum no uso jurídico brasileiro. O Regimento Interno do STF estabeleceu que a decisão proferida na representação interpretativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 7/1977 teria efeito vinculante (art. 187 do RISTF). A Emenda Constitucional nº 3, por sua vez, determinou que “as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e do Executivo” (art. 102, § 2º). A criação desse instituto foi influenciada pela PEC 130/1992 oferecida pelo Deputado Roberto Campos. Além disso, a Lei nº 9.868/99, art. 28, parágrafo único, conferiu tratamento uniforme à matéria, estabelecendo que declarações de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, incluindo interpretação conforme a Constituição e declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e da Administração Pública federal, estadual e municipal¹²¹.

Embora a Emenda Constitucional 3/1993 tenha mantido o inciso X do art. 52 da Constituição, introduziu-se a Ação Declaratória de Constitucionalidade, diferenciando claramente a "eficácia contra todos" do efeito vinculante das decisões de mérito proferidas nesse âmbito. De acordo com a justificativa da PEC 130/1992, o efeito vinculante implica a obrigatoriedade não apenas do dispositivo do acórdão do STF, mas também de parte dos seus fundamentos. Essa compreensão ficou posteriormente conhecida como a “transcendência dos motivos determinantes”¹²². Acerca das implicações do efeito vinculante para os não partícipes do processo, Gilmar Mendes¹²³ destaca a posição do STF na seguinte passagem do voto do Ministro Maurício Corrêa, a saber:

Não há dúvida, portanto, de que o Tribunal, no julgamento de mérito da ADI 1.662-SP, decidiu que a superveniência da EC n. 30/00 não trouxe qualquer alteração à disciplina dos sequestros no âmbito dos precatórios trabalhistas, reiterando a cautelar que o saque forçado de verbas públicas somente está autorizado pela Constituição Federal no caso de preterição do direito de precedência do credor, sendo inadmissíveis quaisquer outras modalidades. Se assim é, qualquer ato, administrativo ou judicial, que determine o sequestro de verbas públicas, em desacordo com a única hipótese prevista no artigo 100 da Constituição, revela-se contrário ao julgado e desafia a autoridade da decisão de mérito tomada na ação direta em referência, sendo passível, pois, de ser impugnado pela via da reclamação.

¹²¹ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional* (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

¹²² PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271569/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

¹²³ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional* (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

Não vejo como possa o Tribunal afastar-se dessa premissa. No caso, a medida foi proposta por parte legítima e o ato impugnado afronta o que decidido de forma definitiva pela Corte, razão pela qual deve ser conhecida e provida, sob pena de incentivo ao descumprimento sistemático das decisões da mais alta Corte do País, em especial essas que detêm eficácia vinculante, o que é inaceitável. (...) A questão fundamental é que o ato impugnado não apenas contrastou a decisão definitiva proferida na ADI 1.662, como, essencialmente, está em confronto com seus motivos determinantes. A propósito, reporto-me à recente decisão do Ministro Gilmar Mendes (RCL 2.126, DJ de 19/08/02), sendo relevante a consideração de importante corrente doutrinária, segunda a qual a ‘eficácia da decisão do Tribunal transcende o caso singular, de modo que os princípios dimanados da parte dispositiva e dos fundamentos determinantes sobre a interpretação da Constituição devem ser observados por todos os Tribunais e autoridades nos casos futuros’, exegese que fortalece a contribuição do Tribunal para preservação e desenvolvimento da ordem constitucional¹²⁴.

Considerando a existência de duas tradições jurídicas fundamentais, a saber: o modelo romanístico de direito codificado (*civil law*) e o modelo do precedente judicial anglo-saxão (*common law*), estabelecem-se abordagens distintas em relação à vinculação das decisões judiciais. No modelo romanístico, os juízes inferiores não estão obrigados a seguir decisões dos tribunais superiores, nem as de colegas no mesmo nível, permitindo decisões diferentes em casos semelhantes, prevalecendo o princípio da independência do juiz. Por outro lado, no modelo anglo-saxônico, o aperfeiçoamento dos repertórios de casos e a formação de uma hierarquia judicial mais uniforme consolidaram, no século XIX, a doutrina do *stare decisis*, baseada na aplicação obrigatória de precedentes em casos de fatos materialmente idênticos, independentemente das partes envolvidas. “A locução completa de “*stare decisis*” é “*stare decisis et non quieta movere*”, que, literalmente, quer dizer “estar com as coisas decididas e não mover as coisas quietas”, ou seja, o órgão judicial deve ficar com os precedentes decididos e não alterar as decisões aquietadas.”¹²⁵

O *civil law* e o *common law* surgiram em contextos políticos e culturais distintos, formando tradições jurídicas com institutos e conceitos próprios. O *civil law*, influenciado pela Revolução Francesa, preserva dogmas que ainda rejeitam conceitos indispensáveis diante da prática e realidade de países que se formaram a partir da separação entre poderes e mera declaração judicial da lei. Apesar das transformações no *civil law* e das particularidades do sistema brasileiro, persiste uma resistência — e até certa indiferença — à incorporação de

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 1.987*. Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 maio 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87272>. Acesso em: 6 ago. 2024.

¹²⁵ PEDRA, Adriano Sant’Ana. *Teoria da Mutação Constitucional: limites e possibilidades das mudanças informais da Constitui o a partir da teoria da concretiza o*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8668/1/Adriano%20Santana%20Pedra.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

elementos importantes do *common law* de grande importância ao aperfeiçoamento do direito, como o respeito ao precedente¹²⁶.

A doutrina do *stare decisis* é baseada no princípio de que a certeza no direito é preferível à razão e aos corretos princípios jurídicos. Na Inglaterra, essa ideia está tão enraizada que a Câmara dos Lordes e a Corte de Apelação entendem não ter poder para revisar uma decisão de direito, mesmo que ela esteja claramente equivocada. Nas jurisdições americanas, no entanto, essa doutrina é aplicada com menos rigidez, o que torna comum as revogações de decisões anteriores¹²⁷. Assim, observa-se que a regra do *stare decisis* não se aplica da mesma forma em todos os sistemas jurídicos de *common law*, uma vez que a regra de aderência ao precedente é aplicada com menos rigidez nos Estados Unidos do que na Inglaterra¹²⁸.

Na Inglaterra, o caso *London Street Tramways vs. London County Council*, julgado em 1898, a House of Lords estabeleceu que a decisão da Casa, uma vez proferida sobre uma questão de direito, tem caráter vinculante para a própria Casa, tornando impossível reabrir essa questão como se fosse algo novo e permitir uma nova argumentação, com o intuito de que seja reconsiderada sua própria decisão. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por outro lado, adota a versão do *stare decisis* segundo a qual os juízes devem observar os precedentes, mas permite exceções quando há uma justificativa sólida. Essa justificativa é vaga, mas se aplica se o precedente for considerado inválido ou obsoleto.¹²⁹

Adriano Pedra observa que o *stare decisis* exige a observância de três elementos essenciais: (i) identidade do objeto jurídico, (ii) semelhança fática, e (iii) o dever hierárquico de respeito, sempre presente quando se tratar de princípios estabelecidos pela Suprema Corte. As decisões vinculantes do Tribunal Constitucional possuem grande relevância, uma vez que o princípio da segurança jurídica, fundamento essencial do Estado Democrático de Direito, exige que o conteúdo do ordenamento jurídico seja claro e acessível aos destinatários da norma, especialmente no âmbito do Direito Constitucional. Essas decisões apresentam características específicas, especialmente no que tange à possibilidade de evolução interpretativa da

¹²⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹²⁷ HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION. *Stare Decisis*. *Harvard Law Review*, v. 34, n. 1, p. 74-76, nov. 1920. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1327567>. Acesso em: 29 out. 2024.

¹²⁸ CARDOZO, Benjamin N. *The nature of the judicial process*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1991. p. 158.

¹²⁹ CÂMARA, Alexandre de F. *Levando os Padrões Decisórios a Sério*. 1. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. Livro eletrônico. p. 61. ISBN 9788597014204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597014204/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

Constituição, tais como a previsibilidade, estabilidade jurídica e uniformidade de aplicação. O autor ressalta que, embora o Tribunal Constitucional tenha a prerrogativa de reverter seus próprios precedentes, essa alteração exige um processo fundamentado e cuidadoso, que permita equilibrar a necessidade de adaptação às mudanças sociais com a preservação da estabilidade do sistema jurídico¹³⁰.

A dificuldade de obter diretrizes consistentes do STF, devido aos variados efeitos e mecanismos processuais para uniformizar precedentes em matéria constitucional, especialmente considerando seu modelo deliberativo e o grande volume de casos, tem levado o Tribunal a adotar cada vez mais “teses” – enunciados formais inseridos na ementa, fundamentação ou dispositivo das decisões – que indicam qual *ratio decidendi* deve ser vinculante para casos futuros. Essa prática, que se aproxima dos assentos no direito português e das súmulas no Brasil, evidencia uma tendência de “assentariação” ou “sumulização” dos precedentes constitucionais, incentivada pelo art. 926, §1º, do CPC¹³¹.

Enfrentar essa questão exige recordar que falar em civil law e common law não significa tratar de sistemas jurídicos, mas sim de tradições jurídicas. Uma tradição jurídica, como o próprio termo sugere, não se limita a um conjunto de normas sobre contratos, empresas ou crimes, ainda que essas normas geralmente reflitam, de algum modo, a tradição da qual emergem. Trata-se, na realidade, de um conjunto de atitudes historicamente condicionadas e profundamente enraizadas sobre a natureza do direito, seu papel na sociedade e na organização política, a estrutura ideal do sistema legal e a maneira como o direito deve ser criado, aplicado, estudado, aprimorado e ensinado. A tradição jurídica insere o sistema legal em uma perspectiva cultural da qual é, em parte, uma expressão¹³².

Vê-se que a criação de uma cultura de precedentes, iniciada com a reforma do Judiciário em 2004 e formalizada pelo Código de Processo Civil de 2015, permanece como uma obrigação

¹³⁰ PEDRA, Adriano Sant'Ana. *Teoria da Mutação Constitucional: limites e possibilidades das mudanças informais da Constituição a partir da teoria da concretização*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8668/1/Adriano%20Santana%20Pedra.pdf>. Acesso em: 04 nov. de 2024.

¹³¹ PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 238. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271569/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

¹³² MERRYMAN, John Henry; PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. *A tradição da civil law: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina*. Tradução brasileira de Cássio Casagrande. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009, p. 23.

ainda não plenamente atendida pelos tribunais e magistrados brasileiros¹³³. Trata-se de uma questão de epistemologia e teoria do direito, não meramente de desenho institucional. Como podemos falar em uma "cultura de precedentes" que não se consolida, se até mesmo a exigência de fundamentação das decisões judiciais não se estabelece? O tema, portanto, é recorrente. Podemos realmente considerar uma "cultura" algo estabelecido *ad hoc*, com uma implementação parcial e imposta como um ponto de partida arbitrário? Uma cultura que não se desenvolve organicamente é, na verdade, uma contradição em termos.

Assim, o funcionamento adequado – e, portanto, constitucionalmente legítimo – de um sistema de precedentes no Brasil exige, entre outros aspectos, uma mudança na forma de decidir. Observa-se que os órgãos jurisdicionais brasileiros, em todas as instâncias, não analisam os precedentes (ou outros padrões decisórios) de maneira apropriada. Em outras palavras, falta à prática forense brasileira uma cultura que utilize o precedente como *principium* argumentativo. Em outras palavras, é essencial que, na aplicação de um precedente, seja garantido às partes o direito ao prévio debate sobre a existência ou não de uma "adequação" entre o precedente ou súmula e o caso em julgamento, assegurando sua participação no contraditório da decisão baseada nesse padrão decisório¹³⁴.

Por fim, é relevante destacar que o precedente vinculante orienta os cidadãos ao indicar-lhes como devem se comportar, proporcionando previsibilidade quanto ao desfecho de suas demandas judiciais. A prática de vinculação jurisprudencial, ao uniformizar as decisões sobre os mais variados temas, fortalece a segurança jurídica ao promover uma maior previsibilidade nos resultados das demandas judiciais. Nessa perspectiva, o precedente adquire a característica de uma norma geral que, além de tudo, oferece maior segurança jurídica do que a própria norma legislativa¹³⁵.

¹³³ STRECK, Lenio. Observatório Constitucional: Jurisdição Constitucional e a Cultura dos Precedentes. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-15/observatorio-constitucional-jurisdicao-constitucional-cultura-precedentes/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

¹³⁴ CÂMARA, Alexandre de F. *Levando os Padrões Decisórios a Sério*. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book. p. 172. ISBN 9788597014204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597014204/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

¹³⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 07 out. 2024.

2.2. CONCEITUANDO O EFEITO VINCULANTE E EFICÁCIA *ERGA OMNES*

No presente tópico, objetiva-se conceituar efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, ressaltando-se a importância para a construção de um sistema de processos judiciais obrigatórios, a fim de se desenvolver um corpo de decisões que prima pela integridade e coerência, bem como assegurar a igualdade jurídica, ao garantir tratamento igualitário a casos semelhantes, e a segurança jurídica, proporcionando à sociedade previsibilidade quanto às consequências jurídicas de suas ações.

A expectativa em relação a um precedente, ou seja, sua capacidade de estabilizar a interpretação de uma questão jurídica, assegurando previsibilidade e igualdade, não deve se restringir apenas às soluções definitivas de casos concretos. Questões preliminares, essenciais para se chegar à análise do mérito ou à resolução do próprio caso, geram decisões que possuem condições de fornecer uma *ratio decidendi*, caracterizando-se como precedentes a serem seguidas no futuro¹³⁶.

É fundamental, desde o início, estabelecer um acordo semântico quanto aos conceitos essenciais de eficácia vinculante e eficácia *erga omnes*, qual seja: a) A eficácia *erga omnes* implica que a tese jurídica introduzida em uma decisão paradigmática do STF deve ser vista por toda a comunidade jurídica, abrangendo tanto os casos ainda pendentes de julgamento quanto as relações jurídicas não judicializadas, com efeitos tanto internos quanto externos; b) A eficácia vinculante estabelece que as decisões não podem divergir daquela firmada em uma decisão paradigmática, sendo aplicável tanto no controle difuso quanto na autotutela administrativa¹³⁷.

Segundo Gilmar Mendes, respeitadas algumas restrições quanto à admissibilidade que variam conforme os ordenamentos jurídicos, os acórdãos dos tribunais constitucionais, além de possuírem uma vinculatividade objetiva decorrente da coisa julgada material, irradiam uma vinculatividade subjetiva universal a partir de sua parte dispositiva, que transcende as partes legitimadas e diretamente envolvidas no processo, alcançando todos os demais órgãos do Estado, bem como qualquer pessoa. Esse fenômeno é conhecido como eficácia *erga omnes* ou

¹³⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <<https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹³⁷ JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Comentários às Súmulas Vinculantes*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2017, p. 33.

força obrigatória geral, que confere a determinadas sentenças dos tribunais constitucionais um poder jurídico ampliado¹³⁸.

Observa-se, ainda, que Talamini¹³⁹ indica uma tendência de uso indiscriminado dos termos “vinculação”, “força vinculante” ou “eficácia vinculante” para se referir a situações distintas em relação à intensidade do fenômeno. Assim, o autor identifica diferentes graus de impositividade, quais sejam: a) Vinculação fraca (mera persuasão), em que o precedente se enquadra como mero argumento de autoridade, tanto para influenciar a formação de convicção do julgador, quanto para que este fundamente suas decisões; b) Vinculação média, em que, devido à existência de precedentes ou de uma orientação jurisprudencial consolidada, a lei autoriza a adoção de providências de simplificação do procedimento e abreviação da duração do processo; c) Vinculação forte (força vinculante propriamente dita), que caracteriza a obrigatoriedade da adoção do pronunciamento pelos demais órgãos aplicadores do direito, na generalidade dos casos em que a mesma questão jurídica se apresente, sob pena de afronta à autoridade do tribunal que emitiu a decisão.

Sobre o assunto, Hermes Zaneti propõe uma classificação teórica e prática que exclui o caráter meramente persuasivo dos precedentes, dividindo-os em três categorias. A primeira é a dos normativos precedentes vinculantes, nos quais a obrigatoriedade não resulta de previsão legal, mas de uma argumentação racional, dispostas de maneira horizontal, com base no princípio da igualdade material dos casos, e verticalmente, com as premissas de que as decisões de instâncias superiores devem ser respeitadas. A segunda categoria é a dos normativos antecedentes formalmente vinculantes, nos quais a obrigatoriedade, tanto horizontal quanto vertical, decorre diretamente de previsão legal e o seu descumprimento pode ser questionado por meio de recurso ordinário. Por fim, os precedentes normativos formalmente vinculantes fortes são aqueles cuja vinculação legal permite o questionamento não apenas por meio de recurso ordinário, mas também por meio de um instrumento

¹³⁸ NETO, Carlos Romero Lauria P. *Coleção Gilmar Mendes - A Decisão Constitucional Vinculante*. v. 15. Rio de Janeiro: Método, 2011. Livro eletrônico. ISBN 978-85-309-4729-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4729-3/>. Acesso em: 19 out. 2024.

¹³⁹ TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou ‘devagar com o andor que o santo é de barro’). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 12, 2011.

autônomo *per saltum* diretamente ao tribunal superior, reforçando a obrigatoriedade tanto horizontal quanto vertical.¹⁴⁰

A expectativa em relação a um precedente, ou seja, sua capacidade de estabilizar a interpretação de uma questão jurídica, assegurando previsibilidade e igualdade, não deve se restringir apenas às soluções definitivas de casos concretos. Questões preliminares, essenciais para se chegar à análise do mérito ou à resolução do próprio caso, geram decisões que possuem condições de fornecer uma *ratio decidendi*, caracterizando-se como precedentes a serem seguidos no futuro¹⁴¹.

A determinação da abrangência e do conteúdo de uma decisão é uma atividade interpretativa típica, que busca compreender quem deve realizá-la e o que deve ser feito em função da vinculação à decisão. As Cortes Supremas atribuem significado à decisão previamente tomada ao analisar uma controvérsia específica. A interpretação e a aplicação de um precedente envolvem diferentes etapas. Primeiramente, é necessário identificar o precedente, ou seja, individualizar sua *ratio decidendi*. Em seguida, deve-se interpretar o caso em que o precedente será aplicado para determinar se ele é juridicamente idêntico ou suficientemente semelhante. Se não houver semelhança, faz-se a distinção e rejeita-se a aplicação do precedente; se houver, o precedente deve ser aplicado, decidindo-se o caso concreto. A autoridade da decisão é reafirmada por meio de sua interpretação correta diante de uma controvérsia já resolvida, enquanto a autoridade do precedente é estabelecida através de sua aplicação em um novo julgamento. Por essa razão, a eficácia *erga omnes* de uma decisão não se confunde com o efeito vinculante de um precedente¹⁴².

¹⁴⁰ ZANETI JUNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 327-329 e 337-346.

¹⁴¹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹⁴² MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em: 18 out. 2024.

2.3. DECISÕES VINCULANTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DOS PRECEDENTES

O Supremo Tribunal Federal passou a estabelecer teses jurídicas não apenas em casos concretos, além dos recursos extraordinários com repercussão geral, mas também em ações abstratas de controle de constitucionalidade. Essa prática indica a alteração da concepção tradicional de que decidir um caso concreto é distinto de resolver uma questão em tese, uma vez que flexibiliza as fronteiras processuais clássicas, permitindo que os efeitos das decisões sejam expandidos¹⁴³.

Devido aos diversos efeitos e instrumentos processuais específicos para a uniformização de antecedentes em matéria constitucional, há grande dificuldade de se obter orientações claras e consistentes do STF, especialmente considerando seu modelo deliberativo e o elevado volume de casos julgados, fato que pode explicar a tendência crescente do Tribunal em adotar "teses" – enunciadas padronizadas presentes na ementa, fundamentação ou dispositivo de suas decisões, que indicam qual *ratio decidendi* deve ser vinculante para casos futuros¹⁴⁴. A tese¹⁴⁵, por sua vez, pode ser definida, nas palavras do Ministro Barroso, como a “a porção abstrata que se extrai da posição”¹⁴⁶.

¹⁴³ CANI, Julia Wand Del Rey. O STF é um tribunal de teses? Mudanças no processo decisório e redesenho do controle de constitucionalidade. *Política & Sociedade*, v. 21, n. 52, p. 24-63, 2022, Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/90221/54073>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁴⁴ PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 238. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271569/>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁴⁵ Os primeiros julgados em que o Supremo Tribunal Federal formulou teses explicitamente datam de 2013, ano de ingresso do Ministro no Tribunal. A providência encontrava, contudo, resistência entre alguns ministros, que acabou superada por um argumento literal: o art. 543-A, §7º, do CPC/1973 previa que a súmula da decisão sobre a repercussão geral “constaria de ata, que deveria ser publicada no diário oficial e valer como acórdão”. A partir desse dispositivo, defendeu-se que a tese firmada em repercussão geral deveria ser explicitada no julgamento e constar do respectivo ata, providência essencial para que as teses firmadas pela Corte produzissem efeitos vinculantes. Por volta do segundo semestre de 2014, a ideia de explicitar e votar a tese começou a se consolidar no processo decisório da Corte, como ilustra o diálogo travado entre os Ministros Toffoli, Lewandowski e Marco Aurélio Mello, após oposição do último à fixação da tese: “O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Mas eu penso que, como uma Corte constitucional - e com os instrumentos que a Emenda Constitucional nº 45 nos trouxe -, nós temos que fazer esse balizamento (definir a tese), dando maior eficiência, mais eficácia à prestação jurisdicional. Portanto, pedindo vênias ao Ministro Marco Aurélio, eu mantenho meu voto no sentido de estabelecer essas diretrizes, que são fundadas na supervisão. O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - E a impressão que tenho é que Vossa Excelência não criou nada de novo, extraiu do seu voto as consequências que acaba de explicitar, e que servirão, em sendo uma repercussão geral, de balizas para as Cortes brasileiras. O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Para não ficarem os fundamentos ao longo do voto e, depois, em razão da repercussão geral, não se saber o que pinçar. Então, explícito as diretrizes de maneira objetiva, acatando a sugestão do Ministro Roberto Barroso (MELLO, Patrícia Perrone Campos. *O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses*. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set.-dez., 2019. Disponível em:

Barroso aduz que é inconveniente que a decisão seja aplicada automaticamente a casos semelhantes, promovendo coerência e agilidade no julgamento. Esse mecanismo visa melhorar o trabalho da Corte, evitando a repetição de julgamentos idênticos. A ideia é que o STF possa se afastar da repetição mecânica e se concentrar na fixação de teses que, a partir de então, deverão ser aplicadas de maneira uniforme, sempre que possível. Com esse mesmo objetivo, foi introduzido no CPC/1973 o art. 543-B, § 1º, e posteriormente reproduzido pelo art. 1.036, § 1º, do CPC/2015, com o propósito de evitar que uma quantidade massiva de recursos sobre a mesma questão jurídica chegue simultaneamente ao STF¹⁴⁷. No julgamento da questão de ordem na Ação Penal nº 606¹⁴⁸, assim se manifestou o Ministro:

o STF deve ser um tribunal de teses jurídicas, e não de julgamento de fatos [...]. Um advogado deve ter o direito de saber, ao traçar a sua estratégia, qual é a posição do Tribunal [...]. O STF deve ser um Tribunal, como regra geral, de teses jurídicas que possam orientar a boa aplicação do direito por todo o País. O STF, num modelo desejável, não deve ser um tribunal de fazer o varejo de casos concretos¹⁴⁹.

Inclusive, Barroso tem defendido que – e tal entendimento já tem prevalecido no STF –, ao final de cada julgamento, seja introduzida a tese jurídica que fundamenta a decisão. No caso da repercussão geral, essa prática é uma exigência legal (CPC, art. 1.035, § 11). No entanto, a questão deve ser implementada em todos os demais casos, uma vez que “o que vincula efetivamente os demais juízos e tribunais é a *ratio decidendi*. Daí ser imprescindível que ela, como tese de julgamento, fique inequívoca para quem tenha de aplicá-la aos demais casos”¹⁵⁰.

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo2/revista_v21_n3_tomo2_443.pdf. Acesso em 11 out. 2024.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2167/RR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 3 de junho de 2020. Publicado em 7 de dezembro de 2020. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754593265>. Acesso em 11 out. 2024.

¹⁴⁷ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 163. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553611959/>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal nº 606*. Relator Roberto Barroso. Julgado em 07 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal nº 606*. Relator Roberto Barroso. Julgado em 07 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 15, n. 03, 2016, p. 22. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-trabalhando-logica-ascensao.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

Em 2016, no julgamento do Habeas Corpus nº 166.373¹⁵¹, o Ministro Dias Toffoli afirmou que “o tema foi afetado ao Plenário para fixação, independentemente do caso concreto, de uma tese, para ser seguida por todos os juízes e tribunais do país”. Na oportunidade, o ministro Luiz Fux considerou que “se teve uma coisa que não se debateu foi o caso concreto, mas sim uma tese. Será que alguém aqui desconhece que esse julgamento do Supremo vai ter uma eficácia que transcende o caso concreto?”. Por fim, o ministro Ricardo Lewandowski aduziu que “o compromisso do Supremo é com relação aos valores e princípios da Constituição. E não com os milhares de casos concretos aguardando julgamento”.

A introdução da votação das teses que fundamentam os julgamentos no Supremo Tribunal Federal não alterou o modelo agregativo de decisão nem interferiu na produção de votos individuais. Os ministros apoiaram um voto de forma independente, expondo os fundamentos de suas posições, conforme o procedimento tradicional. No entanto, ao final do julgamento, a Corte passou a definir coletivamente a tese que sustentou a decisão da maioria. Esse ajuste trouxe maior clareza ao entendimento que embasou o julgamento, explicando a *ratio decidendi* do Tribunal e consolidando o precedente.¹⁵²

A votação das teses foi incluída tanto no controle concentrado de constitucionalidade quanto em outras classes processuais, mesmo aquelas sem efeitos vinculantes, explicitando a fundamentação das decisões e promovendo uma eficácia persuasiva sobre outros julgados, criando um ônus argumentativo para quem decidir de modo contrário. A entrada em vigor do CPC/2015 reforça essa prática, ao incluir efeitos vinculantes às teses firmadas no controle concentrado de constitucionalidade, nos recursos extraordinários com repercussão geral, e nos incidentes de resolução de demandas repetitivas e de assunção de competência, consolidando, assim, um sistema de referenciais vinculantes que depende de uma clara definição das teses pelos tribunais para garantir sua efetividade¹⁵³.

¹⁵¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 166.373*. Relator Edson Fachin. Julgado em 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767740966>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁵² MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set.-dez., 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo2/revista_v21_n3_tomo2_443.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁵³ MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set.-dez., 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo2/revista_v21_n3_tomo2_443.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

Neste capítulo, será examinada a jurisdição da Suprema Corte quanto ao efeito vinculante de suas decisões, abordando-se as decisões proferidas no âmbito do controle de constitucionalidade, as súmulas vinculantes e os efeitos dos julgamentos realizados em Recursos Extraordinários com Repercussão Geral reconhecida.

2.3.1 Controle de Constitucionalidade como instrumento de racionalização e uniformidade do direito

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro tem revelado uma crescente valorização dos precedentes. As recentes reformas buscam atribuir múltiplos efeitos às decisões judiciais, com o objetivo de uniformizar a interpretação e a aplicação do direito, promovendo maior igualdade e segurança jurídica. Um dos principais motivos para essas reformas é a significativa transformação do Poder Judiciário desde a Constituição de 1988. Com a ampliação do acesso à Justiça e o conseqüente aumento de demandas e judicialização de questões, o Judiciário enfrenta o desafio de garantir uma prestação jurisdicional eficiente, rápida e uniforme¹⁵⁴.

O controle incidental de constitucionalidade é exercido de maneira difusa, sendo competência de todos os órgãos judiciais, tanto de primeiro quanto de segundo grau, além dos tribunais superiores. Como essa atribuição é inerente ao desempenho regular da função jurisdicional, qualquer juiz ou tribunal, ao aplicar o Direito nas situações concretas que lhes são submetidas, possui o poder-dever de deixar de aplicar o ato legislativo que conflita com a Constituição¹⁵⁵.

Inclusive, por meio de um exame histórico destinado a traçar a origem conceitual do controle difuso de constitucionalidade, Abboud afirma que tal mecanismo é capaz de promover a defesa dos direitos individuais e fortalecer o caráter democrático de maneira plena. Assim, o controle difuso assume um “perfil de garantidor da cidadania.”¹⁵⁶

¹⁵⁴ PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 26. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271569/>. Acesso em: 10 out. 2024.

¹⁵⁵ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. Livro eletrônico. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 69. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁵⁶ ABOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A gênese do controle difuso de constitucionalidade. In: *Revista de Processo, São Paulo*, 2014, p. 433-451.

Ainda, tem-se por referência ao controle de constitucionalidade a proteção dos direitos fundamentais, especialmente os das minorias, contra as eventuais maiorias parlamentares. Este mecanismo pressupõe a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade, que necessitam ser resguardados de influências puramente políticas¹⁵⁷.

A origem do controle difuso de constitucionalidade remete à decisão paradigmática da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Marbury v. Madison*, em 1803, que consistiu na verificação de adequação entre leis e atos normativos com a Constituição, objetivando assegurar a Supremacia Constitucional¹⁵⁸ ao afirmar que esta não poderia ser afrontada por um ato legislativo ordinário.

Adhemar Maciel¹⁵⁹ observa que a decisão proferida pelo juiz John Marshall no caso *Marbury v. Madison* estabeleceu o princípio da *judicial review*, conferindo à Suprema Corte o poder de revisar e invalidar leis consideradas inconstitucionais, assegurando a aplicação uniforme da Constituição em todo o país. Esse precedente de 1803 foi essencial para a consolidação do sistema de *checks and balances* entre os poderes, assegurando a primazia da Constituição sobre as leis ordinárias e fortalecendo o papel do judiciário como guardião da Constituição e árbitro final das disputas constitucionais.

Bulos indica que a decisão histórica de Marshall permitiu as bases do controle difuso de normas, destacando-se: “(i) a superioridade das decisões judiciais em relação aos atos de natureza política, tanto do Congresso quanto do Executivo; (ii) a supremacia da Constituição sobre as atividades legislativas e administrativas do Estado; e (iii) a indispensabilidade da interpretação e aplicação das normas constitucionais e legais pelo Poder Judiciário”¹⁶⁰.

Assim, tem-se que a resolução de qualquer litígio pode exigir do juiz o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei. Qualquer caso judicial pode obrigar o juiz de primeiro grau ou o tribunal, a partir da decisão da maioria absoluta dos membros de seu Plenário ou Órgão Especial, a deixar de aplicar determinada norma por considerá-la inconstitucional. A faculdade de deixar de aplicar uma lei inconstitucional é inerente ao poder jurisdicional. Em

¹⁵⁷BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁵⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 51.

¹⁵⁹MACIEL, Adhemar Ferreira. O Acaso, John Marshall e o Controle de Constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 172, out.-dez./2006, p. 37-44.

¹⁶⁰BULOS, Uadi Lamêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624818. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

outras palavras, o controle incidental de constitucionalidade é uma tarefa cotidiana e rotineira para juízes e tribunais.¹⁶¹

O controle difuso é causado especificamente como controle por via de exceção ou defesa, pois geralmente a alegação de inconstitucionalidade é apresentada pela parte demandada para se eximir do cumprimento de uma norma que considerava inválida. Contudo, a inconstitucionalidade pode ser levantada não apenas como tese de defesa, mas também como fundamento da pretensão do autor¹⁶². Nota-se que as decisões no âmbito do controle incidental de constitucionalidade, mesmo quando emitidas pelo Supremo Tribunal Federal, não resolvem de maneira definitiva a matéria constitucional¹⁶³.

Em relação aos requisitos subjetivos, destacam-se a) o controle de constitucionalidade incidental no Brasil é exercido por qualquer órgão judicial, seja de primeiro quanto de segundo grau, assim como pelos tribunais superiores; b) a decisão de inconstitucionalidade não é o objeto principal da lide, resultando apenas na não aplicação da norma viciada; c) a questão deve ser levantada pelas partes envolvidas ou pelo Ministério Público, podendo também ser reconhecida *ex officio* pelo juiz ou tribunal; e d) nos tribunais, a declaração de inconstitucionalidade só pode ser pronunciada pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do órgão especial¹⁶⁴.

Em relação aos requisitos objetivos, citam-se a) o controle incidental ocorre por provocação das partes; b) a declaração de inconstitucionalidade nos tribunais só pode ser proferida pelo voto da maioria absoluta dos juízes; c) o Código de Processo Civil de 2015 (arts. 948 a 950) estabelece procedimentos específicos para o controle incidental de normas, incluindo a necessidade de submissão da questão ao tribunal pleno; d) a arguição de inconstitucionalidade pode ser rejeitada se o ato não for normativo ou não for relevante para o julgamento da causa; se acolhida, a questão deve ser submetida ao tribunal pleno (arts. 948 a 950 do CPC de 2015); e) a decisão do órgão fracionário sobre a inconstitucionalidade é irrecorrível; e f) a decisão do

¹⁶¹ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹⁶² BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. P. 70. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; CARVALHO FILHO, José S. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade do STF em controle incidental. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 11, n. 20, p. 179-201, 2019.

¹⁶⁴ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional. (Série IDP)*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade ou constitucionalidade de normas, mesmo que em sede incidental, possui efeito vinculante para os demais órgãos judiciais (art. 950 do CPC de 2015).¹⁶⁵

Assim, a discussão sobre a constitucionalidade de uma norma no controle por via incidental configura uma questão prejudicial, cuja definição condiciona logicamente o resultado da demanda¹⁶⁶. A matéria, portanto, não se refere à decisão da questão principal ou, mais precisamente, ao objeto litigioso do processo. Em vez disso, trata-se da decisão sobre uma questão que constitui uma premissa indispensável para a análise do mérito, que é o foco do litígio entre as partes do processo¹⁶⁷.

Vale destacar que a disciplina do controle incidental de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal passou por grandes mudanças. Gilmar Mendes¹⁶⁸ ensina que o Regimento Interno de 1940 estipulava que, se fosse imprescindível decidir sobre a constitucionalidade de uma lei ou ato presidencial durante um julgamento, este seria suspenso para deliberação preliminar pelo Plenário. Atualmente, o art. 176 do Regimento determina que a inconstitucionalidade será julgada conforme os arts. 172 a 174, sem a necessidade de ser imprescindível ao caso concreto. Nos processos das turmas, a matéria é remetida ao Plenário se houver relevante arguição de inconstitucionalidade. A declaração de inconstitucionalidade, uma vez proferida, é comunicada ao Presidente do Senado Federal, conferindo eficácia geral à decisão, conforme artigo 52, X da CF. A revisão do entendimento é possível em novos casos, exceto após a comunicação ao Senado, que, com a resolução suspensiva, torna a revisão ineficaz.

Vê-se, com destaque, que, ao contrário das demais instâncias, que só podem declarar a inconstitucionalidade de normas aplicáveis ao caso, o STF entende que, ao verificar a

¹⁶⁵ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional (Série IDP)*. SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹⁶⁶ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹⁶⁷ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹⁶⁸ MENDES, Gilmar F. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 06 jul. 2024.

inconstitucionalidade em controle difuso, deve emitir juízo sobre a validade da norma, mesmo que dispensável para a solução da controvérsia¹⁶⁹.

Por fim, cita-se contribuição de Adhemar Maciel¹⁷⁰, que indica que, o controle de constitucionalidade no Brasil, inicialmente difuso como nos Estados Unidos, evoluiu para um modelo intermediário. Hoje, além do controle realizado por qualquer órgão julgante, temos também o controle feito por meio de ação ajuizada diretamente no tribunal competente. Para o autor, nosso modelo pode não estar finalizado, “mas o que importa agora é lembrar que devemos ao filho mais velho de uma família de quinze irmãos, nascido em uma cabana de toras de madeira nos confins da Virgínia, a possibilidade de controlar os desmandos do Poder Público, que crescem dia a dia.”¹⁷¹.

O controle de Constitucionalidade Concentrado, também denominado sistema austríaco, por sua vez, é um modelo no qual a análise da constitucionalidade é centralizada em um tribunal específico, criado especificamente para esse fim ou tendo nessa atividade sua função principal¹⁷².

Há, exclusivamente, a defesa objetiva da Constituição, realizada através do exame da compatibilidade vertical entre uma lei ou ato normativo do poder público e a norma fundamental. Nas ações objetivas do controle concentrado e principal, o órgão judiciário competente, embora condicionado pelo pedido, não está limitado à causa de pedir apresentada pelos legitimados. No controle abstrato da constitucionalidade dos atos normativos, o pedido delimita o objeto da ação, permitindo ao Supremo Tribunal Federal, ou aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, apreciar os atos normativos questionados. No entanto, o órgão judiciário é livre para examinar as normas constitucionais relevantes, não estando vinculado aos fundamentos do pedido do requerente, pois a causa de pedir nas ações diretas é aberta¹⁷³.

¹⁶⁹ MENDES, Gilmar F. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*, 4ª ed. SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 06 jul. 2024.

¹⁷⁰ MACIEL, Adhemar Ferreira. O Acaso, John Marshall e o Controle de Constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 172, out-dez/2006, p. 37-44.

¹⁷¹ MACIEL, Adhemar Ferreira. O Acaso, John Marshall e o Controle de Constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 172, out-dez/2006, p. 37-44.

¹⁷² BARROSO, Luís R. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 70. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁷³ DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

Nesse sentido, Canotilho assevera que “O controle abstracto de normas não é um processo contraditório de partes; é, sim, um processo que visa sobretudo a ‘defesa da constituição’ e da ‘legalidade democrática’ através da eliminação de actos normativos contrários à constituição”¹⁷⁴.

No Brasil, cabe ao Supremo Tribunal Federal a guarda do controle concentrado. As decisões proferidas nesse contexto possuem efeito *erga omnes* e vinculantes, ou seja, aplicam-se a toda a coletividade, conferindo uniformidade à interpretação constitucional. A ação direta visa à proteção do ordenamento jurídico, evitando a presença de elementos que sejam incompatíveis com a Constituição. Trata-se de um processo objetivo, sem partes, que não se destina à tutela de direitos subjetivos ou de situações jurídicas individuais¹⁷⁵.

Kelsen aduz que, se a Constituição conferisse a qualquer pessoa a competência para decidir sobre a constitucionalidade das leis, dificilmente poderia surgir uma lei que vinculasse todos os cidadãos e órgãos jurídicos. Para evitar tal situação, a Constituição deve conferir essa competência a um órgão jurídico específico. Se o controle de constitucionalidade das leis for reservado a um único tribunal, este pode ter a autoridade para anular a validade de uma lei reconhecida como inconstitucional, não apenas em um caso concreto, mas em relação a todos os casos abrangidos pela lei. Até esse momento, entretanto, a lei permanece válida e deve ser aplicada por todos os órgãos judiciais¹⁷⁶.

Esse controle busca a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, com o objetivo de invalidar a norma e garantir a segurança das relações jurídicas, que não podem se basear em normas inconstitucionais. A declaração de inconstitucionalidade é, portanto, o objetivo principal da ação, semelhante ao que ocorre nas Cortes Constitucionais europeias, diferentemente do controle difuso, que é uma característica fundamental do sistema de *judicial review* norte-americano¹⁷⁷.

O controle de constitucionalidade abstrato, também conhecido como controle por via de ação, é exercido através de cinco ações constitucionais: a) Ação Direta de Inconstitucionalidade

¹⁷⁴CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

¹⁷⁵ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 70. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁷⁶ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

¹⁷⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Genérica; b) Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva; c) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão; d) Ação Declaratória de Constitucionalidade; e) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental¹⁷⁸.

Nos termos do art. 103 da CF, dispõem de legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

Sobre o assunto, Taveira¹⁷⁹ observa que o objetivo do controle abstrato de constitucionalidade é algum preceito contido em lei ou ato normativo, que pode ser decomposto em disposição (normativa) e a norma respectiva. Observa o autor que a jurisdição constitucional tem incorporado técnicas decisórias que permitem restringir o controle de constitucionalidade só às normas, o que ocorre com a declaração de inconstitucionalidade mediante técnicas como interpretação conforme a constituição e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto.

O controle abstrato ocorre em um processo em um processo autônomo, destinado exclusivamente à análise da constitucionalidade de uma norma. Esse tipo de processo não se relaciona com a resolução de um litígio específico e, portanto, não possui partes que, previamente, estavam envolvidas em um conflito de interesses. Diferentemente do controle incidental, o controle abstrato examina a norma em si, desassociada de qualquer direito subjetivo ou situação conflitiva concreta. O objetivo é exclusivamente verificar a validade constitucional da norma, independentemente de sua relevância para a tutela jurisdicional de um direito¹⁸⁰.

178 MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9788553621187. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

179 BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Alves. *Direito Constitucional*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

180 MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

Ainda, Sylvio Motta¹⁸¹ descreve que a natureza legislativa do procedimento é inegável, especialmente quando o Supremo Tribunal Federal julga procedente o pedido do autor, atuando como um autêntico legislador negativo ao remover do ordenamento jurídico o ato normativo considerado, total ou parcialmente, inconstitucional. Simultaneamente, não se pode negar sua natureza jurisdicional, mesmo sendo um processo abstrato, evidenciada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em que se exigem os pressupostos processuais para a admissibilidade da ação direta, como o objeto, a legitimação ativa e, em alguns casos, o interesse de agir. Esse caráter dicotômico do procedimento se destaca por ser “uma ação judicial objetiva de possíveis consequências legislativas (agindo o STF como legislador negativo), fazendo com que o Supremo Tribunal Federal, ao exercer a competência de guardião da Constituição, se transmude em verdadeira Corte Constitucional de Justiça”¹⁸².

Paulo Gustavo Branco e Gilmar Mendes¹⁸³ aduzem que, com a introdução do sistema de controle abstrato de normas, dotado de ampla legitimação e com a concessão do direito de propositura a diversos órgãos da sociedade, o constituinte buscou reforçar esse mecanismo no ordenamento jurídico brasileiro como um instrumento de correção do sistema geral incidente. A ampla legitimação conferida ao controle concentrado, junto com a possibilidade de submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, mudou o formato do modelo de controle de constitucionalidade vigente no Brasil. A Constituição de 1988 reduziu significativamente a importância do controle incidental ou difuso ao ampliar a legitimação para a ação direta de inconstitucionalidade, permitindo que controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao STF por meio do controle abstrato. Assim, o constituinte restringiu radicalmente a amplitude do controle difuso.

A Constituição de 1988, por sua vez, dedica-se a um modelo misto ou híbrido, no qual coexistem os controles de constitucionalidade difuso e concentrado. Acerca do tema, discorre Bonavides¹⁸⁴ que, com a CF, “inclinou-se o Brasil, em definitivo, para o sistema misto de

¹⁸¹ MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. Livro eletrônico. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁸² MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 869. Livro eletrônico. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁸³ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional (Série IDP)*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024, p. 673. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 320.

fiscalização de constitucionalidade, combinando assim o sistema difuso, introduzido ao alvorecer da primeira República, proclamada em 1889, com o sistema concentrado (...)”.

Sobre o tema, Rogério Arantes¹⁸⁵ esclarece que era necessário restaurar a independência e a autonomia do Judiciário contra as restrições impostas pelo regime anterior, pois o controle difuso de constitucionalidade era um dos pontos mais importantes. Ao mesmo tempo, a experiência demonstrava que a concentração crescente dessa competência em um órgão especial, embora associada ao autoritarismo, era capaz de garantir a estabilidade e a eficácia do sistema político, visão confirmada pela experiência de outros países. O constituinte brasileiro, portanto, conciliou essas abordagens ao estabelecer um sistema híbrido de controle de constitucionalidade das leis. No entanto, mesmo coexistindo ambos os modelos, observa-se uma predominância do controle concentrado.

Pode-se argumentar que a Carta Magna representou um ponto de inflexão, a partir de qual o controle concentrado ganhou proeminência. Inclusive, sobre o tema, Barroso¹⁸⁶ esclarece que se evidencia uma orientação no Brasil em direção à ampliação da jurisdição constitucional abstratas, trajetória nitidamente influenciada, por exemplo, pela expansão da legitimidade ativa para o auxílio da Ação Direta de Constitucionalidade.

No controle concentrado, por sua vez, a ação direta é conduzida por meio de um processo objetivo, não existindo qualquer controvérsia jurídica no sentido técnico, tampouco partes litigantes. A extensão da decisão alcança efeito *erga omnes*, vinculando a Administração e o Poder Judiciário, permitindo a qualquer interessado alegar a exceção de coisa julgada, evitando-se que a matéria seja novamente submetida à apreciação judicial, mesmo que de maneira incidental, quanto à sua constitucionalidade¹⁸⁷.

¹⁸⁵ ARANTES, Rogério Bastos. *O controle de constitucionalidade das leis no Brasil: a construção de um sistema híbrido*. 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. p. 51.

¹⁸⁶ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁸⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle de Constitucionalidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 23, n. 90, p. 12, abr./jun. 1998.

2.3.2 O Recurso Extraordinário com Repercussão Geral

A Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu um novo parágrafo no art. 102 da Constituição, estabelecendo um requisito adicional para a admissibilidade do recurso extraordinário: a Repercussão Geral da questão constitucional discutida. A Constituição empregou um conceito jurídico indeterminado, delegando ao legislador ordinário e, principalmente, ao próprio STF a tarefa de concretizá-lo.

Acerca da Repercussão Geral, o Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI nº 3.470/RJ, aduz que os casos decididos em relação a esse instituto processual “tornam totalmente desnecessário o art. 52, X, porque se repetem em relação aos demais. Só para refletirmos que, na verdade, o próprio Congresso já ampliou extensamente o controle difuso; nós estaríamos, aqui, aniquilando, agora, totalmente, o artigo 52, X.”¹⁸⁸.

Com destaque, a relatora do mesmo Julgamento, Ministra Rosa Weber, aduz que a tendência segue uma jurisdição constitucional que não repete temas já discutidos, mas sim adota uma abordagem coerente com os objetivos do controle de constitucionalidade, “quer em controle concreto, quer em controle abstrato, até porque é em caso concreto, nos casos de repercussão geral, que nós tornamos uma abstração o que se contém na tese que é aplicada e vinculante a todos”¹⁸⁹.

A Repercussão Geral “introduziu inédito regime de processamento de recursos e de geração de efeitos sobre as ações individuais”¹⁹⁰, devendo a questão constitucional suscitada possuir as qualidades de relevância e transcendência - assim, para determinar a existência de Repercussão Geral e, portanto, viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário, o legislador utilizou uma fórmula que combina relevância e transcendência.

A questão em debate deve ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, e ir além do interesse subjetivo das partes envolvidas no caso. A transcendência da

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm>. Acesso em: 02 jul. 2023, p. 3.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm>. Acesso em: 02 jul. 2023, p. 5.

¹⁹⁰ FERRAZ, Taís Schilling. Repercussão geral – muito mais que um pressuposto de admissibilidade. In *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Estudos em homenagem à Ministra Ellen Gracie*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 77.

controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto qualitativamente quanto quantitativamente. Na abordagem qualitativa, destaca-se a importância da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito. Na abordagem quantitativa, considera-se o número de pessoas suscetíveis de serem afetadas, presentes ou futuras, pela decisão do Supremo Tribunal Federal sobre aquela questão, bem como a natureza do direito, especialmente se é coletivo ou difuso¹⁹¹.

Segundo Nelson Nery Junior e Rosa Maria de A. Nery¹⁹², o Recurso Extraordinário não se configura como um terceiro ou quarto grau de jurisdição, nem como um instrumento processual para corrigir injustiças. O RE é processado em duas instâncias: a de cassação e a de revisão. Cassar significa desconstituir, anular. Em países como Itália e França, existem tanto o recurso de cassação quanto o tribunal de cassação, que formam um sistema separado do recurso de revisão e seu correspondente tribunal de revisão.

Nesse contexto, ao dar provimento ao recurso, o tribunal de cassação apenas anula a decisão recorrida, devolvendo os autos à instância inferior para que esta rejulgue a causa, aplicando necessariamente a interpretação e a conclusão do tribunal de cassação. Esse tribunal de cassação não tem o poder de rejulgar a causa, função que pertence ao juízo de revisão¹⁹³.

Corroborando com o entendimento, Abboud¹⁹⁴ afirma que “obviamente que não podemos ignorar que a própria repercussão geral tem sofrido uma mutação para deixar de ser mero filtro de admissibilidade recursal e passar a se transformar em mecanismo para conferir efeitos *erga omnes* e vinculantes às decisões do STF em recurso extraordinário.”

Analisando o tema, Fredie Diddier Jr.¹⁹⁵ escreveu acerca das transformações do recurso extraordinário, esclarecendo que o sistema de controle de constitucionalidade das leis no direito brasileiro tem passado por mudanças recentemente. Um dos aspectos dessa

¹⁹¹ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 40.

¹⁹² Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de A. Nery. *Código de Processo Civil Comentado*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 2309-2310.

¹⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Doutrina: Superior Tribunal de Justiça*: edição comemorativa 20 anos. Brasília: STJ, 2009, p. 453-467.

¹⁹⁴ ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em: 07 out. 2024.

¹⁹⁵ DIDIÉRIE Jr., Fredie. Transformações do Recurso Extraordinário. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 982-990.

transformação é a evolução do recurso extraordinário, que, embora seja um instrumento de controle difuso de constitucionalidade das leis, tem também servido ao controle abstrato.

Conforme o autor¹⁹⁶, o controle difuso é geralmente associado ao controle concreto da constitucionalidade, mas são conceitos distintos. O controle é difuso porque pode ser exercido por qualquer órgão jurisdicional, em contraste com o controle concentrado. O controle concreto ocorre *a posteriori*, considerando as especificidades do caso, enquanto o controle abstrato examina a inconstitucionalidade *a priori*, em tese. No Brasil, o controle abstrato é geralmente concentrado, realizado pelo STF, enquanto o controle concreto é difuso. O controle difuso é sempre *incidenter tantum*, com eficácia *inter partes*, enquanto o controle concentrado é *principaliter tantum*, com eficácia *erga omnes* e imune pela coisa julgada material. Observa-se, contudo:

Nada impede, porém, que o controle de constitucionalidade seja difuso, mas abstrato: a análise da constitucionalidade é feita em tese, embora por qualquer órgão judicial. Obviamente, porque tomada em controle difuso, a decisão não ficará acobertada pela coisa julgada e será eficaz apenas *inter partes*. Mas a análise é feita em tese, que vincula o tribunal a adotar o mesmo posicionamento em outras oportunidades. É o que acontece quando se instaura o incidente de arguição de inconstitucionalidade perante os tribunais (art. 97 da CF/1988 e arts. 480 a 482 do CPC): embora instrumento processual típico do controle difuso, a análise da constitucionalidade da lei, neste incidente, é feita em abstrato. Trata-se de incidente processual de natureza objetiva (é exemplo de processo objetivo, semelhante ao processo da ADIn ou ADC). (...) O STF, ao examinar a constitucionalidade de uma lei em recurso extraordinário, tem seguido esta linha. A decisão sobre a questão da inconstitucionalidade seria tomada em abstrato, passando a orientar o tribunal em situações semelhantes.¹⁹⁷

Nessa linha de raciocínio, Canotilho¹⁹⁸ aponta que não se pode considerar como sinônimos o controle incidental e o controle difuso, argumentando que o incidente de inconstitucionalidade pode ser suscitado em qualquer tribunal para a desaplicação da norma inconstitucional ao caso concreto. No entanto, é incorreto afirmar que o controle incidental se identifica com o controle difuso. Em Portugal, o controle difuso pode levar ao controle concentrado pelo Tribunal Constitucional. Em outros sistemas, o controle concentrado também pressupõe o incidente de inconstitucionalidade, onde o juiz, diferentemente do controle difuso, apenas

¹⁹⁶ DIDIER Jr., Fredie. Transformações do Recurso Extraordinário. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 982-990.

¹⁹⁷ DIDIER Jr., Fredie. Transformações do Recurso Extraordinário. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 982-990.

¹⁹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

suspende a ação e encaminha a questão da inconstitucionalidade para o Tribunal Constitucional, como nos sistemas alemão e italiano.

Nesse sentido, Pedro de Miranda¹⁹⁹ aduz que os processos objetivos são caracterizados pelo fato de que a controvérsia se limita à análise da lei em tese, focando no método de controle normativo abstrato de constitucionalidade. Indica o autor que a formação de decisões paradigmáticas pelo Supremo Tribunal Federal aproxima o julgamento dos Recursos Extraordinários daqueles realizados nos chamados processos objetivos.

Com o advento da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal deixou de julgar todos os recursos que lhe são dirigidos, passando a julgar, na verdade, a tese abordada no recurso. Assim, “o exame do caso concreto é uma consequência da sedimentação da tese, ou seja, da correta interpretação das questões jurídicas debatidas naquele processo (...) a esse fenômeno convencionou se denominar objetivação do recurso extraordinário”.²⁰⁰ Corroborando com a pesquisa, Gilmar Mendes e Carvalho Filho citam os seguintes precedentes em Repercussão Geral, a saber:

- I) No Recurso Extraordinário 559.937, redator para acórdão. Min. Dias Toffoli, a Corte fixou a tese segundo a qual “é inconstitucional a parte do art. 7º, I, da Lei 10.865/2004 que acresce à base de cálculo da denominada PIS/COFINS-Importação o valor do ICMS incidente no desembaraço aduaneiro e o valor das próprias contribuições” (STF, 2013, s/p);
- II) Ao julgar o Recurso Extraordinário 562.276, Rel. Min. Ellen Gracie, a Suprema Corte assentou que “é inconstitucional o art. 13 da Lei 8.620/1993, na parte em que estabelece que os sócios de empresas por cotas de responsabilidade limitada respondem solidariamente, com seus bens pessoais, por débitos junto à Seguridade Social” (STF, 2011, s/p);
- III) Ao apreciar o Recurso Extraordinário 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, o Tribunal decidiu que “é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município” (STF, 2015, s/p);
- IV) No julgamento do Recurso Extraordinário 602.347, Rel. Min. Edson Fachin, o STF determinou que “declarada inconstitucional a progressividade de alíquota tributária, é devido o tributo calculado pela alíquota mínima correspondente, de acordo com a destinação do imóvel” (STF, 2016, s/p); e
- V) No Recurso Extraordinário 646.721, Rel. Min. Roberto Barroso, a Corte entendeu que “é inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros prevista no art. 1.790 do CC/2002, devendo ser aplicado, tanto nas hipóteses de casamento quanto nas de união estável, o regime do art. 1.829 do CC/2002” (STF, 2017, s/p).²⁰¹

¹⁹⁹ OLIVEIRA, Pedro Miranda de. *Recurso extraordinário e o requisito da repercussão geral*. São Paulo: RT, 2013, p. 45; 375.

²⁰⁰ OLIVEIRA, Pedro Miranda de. *Recurso extraordinário e o requisito da repercussão geral*. São Paulo: RT, 2013, p. 45; 375.

²⁰¹ MENDES, Gilmar Ferreira; CARVALHO FILHO, José S. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade do STF em controle incidental. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, [S.l.], v. 11, n. 20, p. 179-201, 2019. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/207>. Acesso em: 2 ago. 2024.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal apreciou, na RE 1.017.365 QO²⁰², Questão de Ordem levantada pelo Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 6.362/DF, relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Nesse julgamento, ocorrido em 2020, o Tribunal reafirmou um entendimento já consolidado: não há impedimento ou suspeição de um Ministro nos julgamentos de ações de controle concentrado, a menos que o próprio Ministro, por razões de foro íntimo, decida não participar.

Essa decisão se insere no processo de "objetivação" dos Recursos Extraordinários, especialmente aqueles apreciados sob a sistemática da Repercussão Geral. A objetivação refere-se ao enfoque na tese jurídica discutida, em vez do caso concreto específico. Nesse contexto, o Tribunal determinou que não há razão para discriminar os Recursos Extraordinários de modo a afastar a aplicação desse entendimento também a esses casos²⁰³.

A perspectiva de objetivação é reforçada pelas consequências práticas da possível redução do quórum de participação nos julgamentos de controle de constitucionalidade, que exigem maioria qualificada. De acordo com o artigo 143, parágrafo único, do RISTF e o artigo 22 da Lei nº 9.868/1998, se um Ministro se considerar impedido ou suspeito, deverá se abster de votar apenas na definição do caso concreto. No entanto, pode participar integralmente do julgamento relacionado ao tema de Repercussão Geral, incluindo a apresentação de voto, participação nos debates e nas sessões correspondentes²⁰⁴. Assim, segue descrição da tese:

O Tribunal, por unanimidade, resolveu a questão de ordem a partir da aplicação aos recursos extraordinários submetidos à sistemática da repercussão geral da mesma compreensão firmada pelo Plenário na questão de ordem na ADI nº 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24/06/2020, p. 15/09/2020, e já reafirmada na ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal pleno, j. 02/09/2020, p. 09/12/2020, para que o entendimento ali sedimentado seja aplicado em todas as hipóteses de controle de constitucionalidade em que se discuta em abstrato a validade de normas ou de atos, quer se esteja diante de questão constitucional apresentada a essa Suprema Corte pela via difusa, quer seja pelas ações concentradas, com a fixação da seguinte tese: "Nos recursos extraordinários

²⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486924/false>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486924/false>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486924/false>. Acesso em: 08 jul. 2024.

apreciados sob a sistemática da repercussão geral, o impedimento restringe-se à etapa da votação referente ao processo subjetivo e à conclusão de julgamento aplicada às partes, porém, não se aplica à fixação e votação da tese constitucional, pois nesta não se discutem situações individuais nem interesses concretos. Ou seja, deve-se participar da integralidade do julgamento concernente ao tema de repercussão geral (incluindo voto, debates e sessões correspondentes), apenas deixando de apresentar voto sobre a causa-piloto (caso concreto)". Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 4.8.2023 a 14.8.2023²⁰⁵.

Dessa forma, a Suprema Corte reafirmou a objetivação dos recursos extraordinários, permitindo que ministros participem integralmente do julgamento de temas de Repercussão Geral, mesmo que se abstenham na votação do caso concreto, o que reforça a importância da análise abstrata das questões constitucionais, promovendo a estabilidade jurídica.

A distinção entre controle difuso e concentrado de constitucionalidade permanece, mas a Repercussão Geral aproxima os recursos extraordinários dos processos objetivos, em que a análise da constitucionalidade é feita em tese, permitindo que as decisões do STF tenham um impacto mais amplo e uniforme, assegurando consistência na jurisprudência. Dessa forma, enquanto a questão jurídica debatida e solucionada estiver limitada às partes do processo e aos seus interesses particulares, não haverá espaço adequado para o recurso extraordinário²⁰⁶. Para que este seja viável, é essencial que a questão individualmente resolvida também seja de interesse geral, além do processo, envolvendo toda a comunidade ou, pelo menos, grandes e significativos segmentos da sociedade.

Não se pode ignorar que a repercussão geral tem passado por um processo de transformação, deixando de ser apenas um filtro de admissibilidade recursal para se tornar um mecanismo capaz de conferir efeitos *erga omnes* e vinculantes às decisões do STF em sede de recurso extraordinário. Inclusive, essa situação é evidenciada na prática do Tribunal Constitucional, que raramente afeta um RE como repetitivo, uma vez que a própria repercussão geral tem desempenhado essa função²⁰⁷.

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486924/false>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²⁰⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Repercussão geral no recurso extraordinário (Lei nº 11.418) e súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (Lei nº 11.417). *Revista IOB de direito civil e processual civil*, v. 8, n. 48, jul./ago. 2007, p. 108.

²⁰⁷ ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em 17 out. 2024.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, é certo que os recursos extraordinários com repercussão geral resultam, de modo sistemático, na formulação de teses jurídicas. Já nos demais instrumentos processuais, a fixação de tese não é automática e depende, em grande medida, da iniciativa dos ministros, especialmente do relator e do presidente da Corte, que costumam conduzir esse encaminhamento. No entanto, a análise da prática decisória do STF revela que essa sistemática vem sendo ampliada, uma vez que já se observa a formalização de teses jurídicas também em julgamentos de habeas corpus, ações diretas de inconstitucionalidade, ações penais, entre outros, tais como: (i) teses em recursos extraordinários com repercussão geral, a exemplo do RE nº 583.523²⁰⁸; (ii) teses em controle concreto, abrangendo habeas corpus e ações penais, a exemplo do HC nº 152752²⁰⁹ e da Ação Penal nº 606²¹⁰; (iii) teses em ações diretas de inconstitucionalidade, a exemplo da ADI nº 5468²¹¹; (iv) teses decorrentes do julgamento conjunto de ações de controle concreto e abstrato, a exemplo do julgamento em conjunto da PET nº 4770²¹², da RCL nº 33459²¹³ e da ADI nº 4412²¹⁴; e (v) teses associadas à modulação dos efeitos das decisões, a exemplo do HC nº 166.373²¹⁵.

Assim, a fixação de teses jurídicas não apenas se consolida para além da repercussão geral, mas também aprofunda os efeitos das decisões, influenciando a interpretação e a aplicação do

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 583.523*, Tema 113. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 03 de outubro de 2013, publicado em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6997511>. Acesso em: 03 abr. 2025.

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 152.752*. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 4 de abril de 2018, publicado em 27 de junho de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&orgaoJulgador=Pleno&numeroProcesso=152752>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 606, Questão de Ordem*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma, julgado em 12 de agosto de 2014, publicado em 18 de setembro de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur277021/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5468*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 29 de junho de 2016, publicado em 30 de junho de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur370964/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 4770 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020, publicado em 15 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755324777>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n. 33.459 AgR*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020, publicado em 23 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755402132>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4412*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724>. Acesso em: 3 abr. 2025.

²¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 166.373*. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 30 de novembro de 2022, publicado em 18 de maio de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479650/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

direito constitucional²¹⁶. Isso porque o que realmente vincula os demais tribunais e juízos não é apenas o resultado do julgamento em si, mas sim sua *ratio decidendi*, ou seja, o fundamento jurídico essencial que orientou a decisão. Por essa razão, é imprescindível que a tese jurídica fixada seja expressa e inequívoca, garantindo sua correta aplicação em casos futuros e promovendo a uniformização da jurisprudência²¹⁷.

Gilmar Mendes e Paulo Branco²¹⁸ ensinam que entre a fórmula do Senado e o aumento crescente de processos, o Supremo Tribunal Federal acabou endossando uma tendência de maior objetivação do recurso extraordinário. Este recurso deixa de ser marcadamente subjetivo ou de defesa de interesses das partes, assumindo de forma decisiva a função de proteção da ordem constitucional objetiva. Por exemplo, o Tribunal, por maioria, considerou que a declaração de constitucionalidade em sede de recurso extraordinário torna manifestamente improcedentes as ações diretas de inconstitucionalidade com o mesmo objetivo, revelando uma promissora comunicabilidade entre as vias difusa e concentrada do sistema misto de controle de constitucionalidade brasileiro.

Vale observar, com destaque, que a objetivação do recurso extraordinário não implica automaticamente a assunção de força vinculante. Isso ocorre porque não há identidade entre os fenômenos da objetivação do recurso extraordinário e a força vinculante com eficácia *erga omnes* das decisões a ele associadas. A objetivação se baseia em fundamentos distintos e pode levar a resultados diferentes, que não necessariamente implicam uma vinculação estrita. Há um salto lógico entre reconhecer a objetivação do recurso extraordinário e afirmar que as decisões do STF em controle incidental possuem força vinculante em sentido estrito. Os traços identificados, que evidenciam a objetivação dessa modalidade recursal, não são suficientes, por si só, para concluir que as decisões do STF em controle incidental assumem força vinculante e eficácia *erga omnes*²¹⁹.

²¹⁶ CANI, Julia Wand Del Rey. O STF é um tribunal de teses? Mudanças no processo decisório e redesenho do controle de constitucionalidade. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 21, n. 52, p. 24-63, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/90221/54073>. Acesso em: 15 mar. 2025.

²¹⁷ BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 15, n. 03, 2016, p. 22. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-trabalhando-logica-ascensao.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

²¹⁸ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional (Série IDP)*. SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²¹⁹ TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou “devagar com o andor que o santo é de barro”). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 12, 2011.

Nesse sentido, observa-se que, quando o STF rejeita a arguição de inconstitucionalidade, declara a não recepção de norma pré-constitucional, reconhece a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, adota interpretação conforme à Constituição ou estabelece uma interpretação específica para determinado dispositivo legal, não há uma declaração formal de inconstitucionalidade²²⁰. Um caso representativo é o RE nº 557.542/MG²²¹, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que discutia a constitucionalidade do § 2º do artigo 18 da Medida Provisória nº 2.215-10/01. No julgamento, o STF rejeitou a alegação de inconstitucionalidade, decidindo que a garantia constitucional de remuneração não inferior ao salário mínimo não se estendia aos militares.

Seguindo a concepção tradicional do controle difuso de constitucionalidade, a decisão proferida no RE 557.542/MG²²² deveria ter efeitos restritos às partes do processo. Além disso, mesmo que o Senado Federal quisesse intervir, não poderia atribuir eficácia geral à decisão, uma vez que não se tratava de uma pronúncia formal de inconstitucionalidade. Ocorre que, na prática, o próprio STF conferiu à sua decisão efeitos gerais e vinculantes, por meio da Súmula Vinculante nº 6²²³.

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento de que as decisões proferidas em recursos extraordinários sob a sistemática da repercussão geral possuem a mesma eficácia e força vinculante das decisões proferidas no controle concentrado de constitucionalidade. Contudo, para eliminar qualquer dúvida quanto à obrigatoriedade do cumprimento da decisão que homologou o acordo no Tema 1234/RG, o Ministro Gilmar Mendes optou por propor a edição da Súmula Vinculante nº 60, reforçando a necessidade de observância dos termos

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 22 de outubro de 2014, Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 557.542*. Recorrente: Carlos Alberto da Silva Porcino. Recorrida: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 30 de abril de 2008. STF, Brasília, 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=536135>. Acesso em 15 mar. 2025.

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 557.542*. Recorrente: Carlos Alberto da Silva Porcino. Recorrida: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 30 de abril de 2008. STF, Brasília, 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=536135>. Acesso em 15 mar. 2025.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 6*. Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial. Aprovada na Sessão Plenária de 07 de maio de 2008. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), n. 88, 16 maio 2008, p. 1. Diário Oficial da União (DOU), 16 maio 2008, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula742/false>. Acesso em: 15 mar. 2025.

pactuados, inclusive pela Administração Pública, conforme previsto no artigo 103-A da Constituição Federal²²⁴.

Assim, com a utilização da Súmula Vinculante para expandir a eficácia subjetiva das decisões proferidas em sede de repercussão geral, conferindo-lhes caráter vinculante para a Administração Pública e situações extrajudiciais, o Supremo demonstra, de maneira empírica, a distinção entre a amplitude da eficácia dos julgados em repercussão geral, que, embora extensa, não é absoluta, e aquela conferida às súmulas vinculantes. Esse processo evidencia a impossibilidade de equiparar automaticamente as decisões em repercussão geral às súmulas vinculantes, pois, se ambas possuísem os mesmos efeitos, não haveria justificativa para a conversão de um tema de repercussão geral em súmula vinculante²²⁵.

Por fim, Didier afirma que havia a necessidade de encarar o sistema jurídico sob a perspectiva da transformação do recurso extraordinário para o viés de sua objetivação. Contudo, não há mais motivo que sustente essa afirmação: “o recurso extraordinário é apenas mais uma peça no complexo sistema de formação de precedentes obrigatórios do Direito brasileiro e é isso o que deve ser destacado. (...) Ela é resultado de um processo histórico de afirmação do valor vinculante dos precedentes judiciais”²²⁶.

2.3.3 A Súmula Vinculante

A origem das súmulas vinculantes possui é dupla: no contexto interno, estão relacionadas ao mecanismo de suspensão, pelo Senado, das leis declaradas inconstitucionais pelo STF no controle difuso; no contexto externo, remontam aos assentos do direito português e, mais recentemente, ao princípio do *stare decisis* do sistema jurídico anglo-saxão²²⁷.

²²⁴ PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida; PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. Abrangência e efeitos da conciliação federativa da judicialização da saúde no STF. *ConJur*, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-27/conflito-federativo-saude-e-repercussao-geral-abrangencia-e-os-efeitos-da-conciliacao-federativa-da-judicializacao-de-saude-no-stf/>. Acesso em 16 mar. 2025.

²²⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. As súmulas vinculantes ainda respiram (por aparelhos). *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-out-01/as-sumulas-vinculantes-ainda-respiram-por-aparelhos/#_ftn4. Acesso em: 16 mar. 2025.

²²⁶ DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil* - v. 3: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 468-471.

²²⁷ JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Comentários às Súmulas Vinculantes*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2017, p. 19.

A Reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, incluiu a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal editar a "súmula vinculante". De acordo com o artigo 103-A da Constituição Federal, essa súmula requer aprovação por dois terços dos votos dos membros do Tribunal e deve abordar questões constitucionais já decididas reiteradamente pelo Tribunal. O objetivo é resolver controvérsias sobre a validade, interpretação e eficácia de normas específicas, contribuindo para a redução da insegurança jurídica e da proliferação de processos.

Importante observar que a súmula não deve ser confundida com a lei. A lei é um ato normativo com alto grau de generalidade e abstração, dotado de caráter coercitivo. A súmula, por sua vez, é a interpretação que o Poder Judiciário dá à lei ao aplicá-la em casos concretos. Enquanto a lei tem origem no Poder Legislativo e permite diversas formas de interpretação, a súmula é elaborada pelo Poder Judiciário e serve para esclarecer o alcance da lei, conferindo-lhe um significado mais concreto. Para o autor, "Pelo menos era assim... Agora já não se sabe bem."²²⁸

Vê-se que as súmulas vinculantes surgem em meio à necessidade de reforçar a ideia de uma interpretação uniforme para o mesmo texto constitucional ou legal, garantindo a segurança jurídica e o princípio da igualdade. Os órgãos do Poder Judiciário não devem aplicar leis e atos normativos de maneira que crie ou aumente desigualdades arbitrárias. Portanto, devem utilizar todos os mecanismos constitucionais para assegurar uma interpretação única e igualitária das normas jurídicas. Nota-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004 não implementou o *stare decisis*, nem transformou o sistema de *civil law* em *common law*, mas autorizou o Supremo Tribunal Federal aprovar súmulas vinculantes, com decisão de dois terços de seus membros, que têm efeito obrigatório para o Judiciário e a administração pública em todas as esferas.²²⁹

Essas circunstâncias exigem a racionalização e simplificação do processo decisório. Em uma realidade de litígios em massa, não é viável manter as formas tradicionais de prestação artesanal de jurisdição. A súmula vinculante permite a enunciação objetiva da tese jurídica aplicável a todas as situações idênticas, contribuindo para celeridade e eficiência na

²²⁸ MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 787. Livro eletrônico. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

²²⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023, p. 916. Livro eletrônico. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

administração da justiça, devendo “corresponder fielmente à decisão ou às razões de decidir (*ratio decidendi*) dos julgados dos quais se originou a súmula, e não de eventuais argumentos laterais (*obiter dicta*) ou do entendimento livre do STF acerca de determinado tema”²³⁰.

Com a introdução desse mecanismo constitucional, buscou-se combater a insegurança jurídica decorrente da divergência de decisões entre órgãos judiciários e a administração pública. No entanto, Motta²³¹ indica que a introdução do art. 103-A da CF gerou uma confusão conceitual entre lei e súmula, característica de sistemas constitucionais flexíveis, o que indica uma “revolução conceitual”, mostrando-se evidente que o Supremo Tribunal Federal assumiria o papel de legislador atípico, função que historicamente sempre evitou.

Contudo, Barroso²³² observa que, em qualquer caso, a vinculação às súmulas não permite uma aplicação automática. A realidade pode apresentar inúmeras variáveis, cabendo ao aplicador verificar se a situação concreta se enquadra efetivamente no tipo de situação que a súmula pretende capturar.

Cappelletti, por sua vez, afirma que a súmula vinculante atua como um intermediário entre o caráter abstrato dos atos legislativos e o caráter concreto dos atos jurisdicionais, uma vez que os juízes são compelidos a ser criadores do Direito, uma vez que são chamados a interpretar e, conseqüentemente, a esclarecer, integrar, moldar e transformar, frequentemente criando o Direito novo. Isso, contudo, não os tornam legisladores. Há, de fato, uma diferença fundamental entre os processos legislativo e jurisdicional.²³³

Sarlet, Marinoni e Mitidiero²³⁴ indicam que é necessário esclarecer a compatibilidade entre a súmula vinculante e a decisão com eficácia vinculante, considerando que as decisões do STF em controle difuso possuem eficácia similar. Ao se considerar decisões com eficácia vinculante, é fundamental entender o que realmente vincula no precedente e quem tem a

²³⁰ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 114. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

²³¹ MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 787. Livro eletrônico. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

²³² BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 114. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

²³³ CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 7.

²³⁴ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

autoridade para identificar a parte com efeito vinculante, especialmente quando o precedente é ambíguo ou a tese é difícil de identificar.

A *ratio decidendi* nem sempre é clara e pode exigir a consideração de várias decisões para ser precisada. Apesar disso, muitas vezes se decide pela edição súmula vinculante para eliminar qualquer dúvida sobre a eficácia vinculante delineada em recurso extraordinário. Para os autores, embora a súmula vinculante, em tese, não fosse necessária, “porque não há pleno consenso de que as decisões tomadas em recurso extraordinário têm eficácia vinculante, encaminha-se a questão para a edição de súmula vinculante para não sobrar dúvida acerca da obrigação de respeito à *ratio decidendi* elaborada no recurso extraordinário”²³⁵.

Inclusive, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, consolidando o entendimento estabelecido no HC 82.959/SP²³⁶ sobre a observância ao princípio da individualização da pena, editou em 2009, com efeito *erga omnes* e vinculante, a Súmula Vinculante nº 26, com seguinte teor:

Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico²³⁷.

Dessa forma, vê-se que a competência do Supremo Tribunal Federal prevê que as normas abordadas, sejam federais, estaduais ou municipais, possam reconhecer a) exclusivamente a interpretação da Constituição, sem envolver o contraste com outras normas infraconstitucionais; e b) a existência prévia de decisões múltiplas sobre a questão constitucional. A matéria incluída na súmula deve ter sido amplamente debatida e discutida pelo Supremo Tribunal Federal, permitindo que a controvérsia seja suficientemente amadurecida através da repetição de julgamentos. Assim, diversamente das decisões em processos objetivos, a súmula vinculante geralmente se origina de casos concretos analisados

²³⁵ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 82.959*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 23 de fevereiro de 2006. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1º set. 2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&d ocID=79206>. Acesso em 06/03/2025.

²³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 26*. Publicado no DJe nº 238/2009. Brasília, DF: STF, 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1271>. Acesso em: 08 jul. 2024.

de forma incidental, em que se procura frequentemente uma resolução de maior abrangência, definindo o Ministro Gilmar Mendes que “esses requisitos acabam por definir o próprio conteúdo das súmulas vinculantes.”²³⁸

2.4. O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE: EFEITO VINCULANTE E O CARÁTER COLEGIADO DA DECISÃO

José Levi do Amaral Jr²³⁹ aduz que, o controle difuso de constitucionalidade das normas, o incidente de arguição de inconstitucionalidade, fundamentado pela regra do *full bench* (art. 97 da Constituição Federal de 1988), possibilita ao Poder Judiciário a declaração de nulidade de leis ou atos normativos. A maioria das controvérsias constitucionais surge de julgamentos de casos concretos submetidos a órgãos fracionários, que são impedidos de proferir tais decisões.

Quando um órgão fracionário considera uma norma inconstitucional, deve suspender o julgamento e remeter a decisão da questão jurídica constitucional ao plenário. Assim, o Plenário, além de resolver o caso específico, servirá como paradigma (*leading case*) para todos os casos similares em trâmite no tribunal, “Daí a importância de bem determinar a natureza das regras constitucionais e legais que regem a problemática em causa, em especial para que se compreenda o significado da decisão plenária relativamente ao caso concreto que a ensejou, bem como o seu impacto no dia a dia forense”²⁴⁰.

Vê-se que a declaração incidental de inconstitucionalidade ocorre em duas etapas: a primeira perante o órgão fracionário e a segunda perante o pleno ou órgão especial. Quando a inconstitucionalidade é arguida por qualquer das partes, pelo Ministério Público, pelo juiz de primeiro grau, pelo relator ou por um de seus pares, o relator submete a questão ao órgão do tribunal responsável pelo julgamento do caso. Se a arguição for rejeitada, o processo prosseguirá normalmente, com a aplicação da norma questionada, cuja eficácia permanecerá

²³⁸ MENDES, Gilmar. *O Controle de Constitucionalidade no Brasil*. Brasília: Repositório STF, 2008. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/porta1StfInternacional/porta1StfAgenda_pt_br/anexo/Controle_de_Constitu_cionalidade_v__Port1.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

²³⁹ AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 39.

²⁴⁰ AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 39.

intacta (arts. 948 a 959 do CPC)²⁴¹. Tem-se que o atual diploma processual civil, ao estabelecer precedentes vinculantes, inclui as decisões proferidas pelo Pleno ou Órgão Especial dos Tribunais, tendo por consequência a obrigatoriedade de vinculação das decisões tomadas em sede de Arguição de Inconstitucionalidade, devido à necessidade de observância da cláusula de reserva de plenário.

Sobre o tema, a Súmula Vinculante 10 demonstra que o STF entende a necessidade da reserva de plenário para o afastamento de um dispositivo legal por inconstitucionalidade²⁴², sendo sua redação: “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.”. Nos ensinamentos de Mitidiero, Marinoni e Sarlet:

A Súmula Vinculante 10 evita o escamoteamento da declaração de inconstitucionalidade, ou melhor, o afastamento ou a mera não aplicação de lei sem que essa seja dita, expressamente, inconstitucional. Deseja-se inibir o órgão fracionário, ainda que consciente da sua falta de competência para decidir a questão constitucional, de imediatamente julgar o recurso, sem sobrestá-lo e enviar a questão constitucional à decisão do Plenário ou Órgão Especial. Assim, impede-se a violação da norma constitucional (art. 97 da CF), que exige, para a declaração de inconstitucionalidade, o voto da maioria absoluta dos membros do tribunal ou de seu Órgão Especial.²⁴³

Se o órgão fracionário acolher a arguição de inconstitucionalidade, considerando a norma inconstitucional, lavrará acórdão e encaminhará a questão ao tribunal pleno ou ao órgão especial, suspendendo o processo. O tribunal deliberará sobre a questão, exigindo *quorum* de maioria absoluta para a declaração de inconstitucionalidade (CF/88, art. 97). Com a decisão do tribunal, o julgamento será retomado no órgão fracionário, baseando-se na decisão proferida: se a norma for declarada inconstitucional, não será aplicada; caso contrário, incidirá sobre o caso concreto²⁴⁴.

²⁴¹ ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em: 07 out. 2024.

²⁴² ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em: 07 out. 2024.

²⁴³ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁴⁴ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

O órgão fracionário, ao considerar a lei inconstitucional, não poderá prosseguir no julgamento, salvo se já houver manifestação do plenário, do órgão especial do tribunal, ou do Supremo Tribunal Federal. No controle incidental realizado perante tribunal, ocorre a cisão funcional da competência: o pleno (ou órgão especial) decide a questão constitucional, enquanto o órgão fracionário julga o caso concreto, fundamentado na premissa estabelecida no julgamento da questão prejudicial. Da decisão do pleno ou do órgão especial não cabe recurso. A impugnação, incluindo a decisão sobre a questão constitucional, deve ser feita quando da interposição de recurso contra o acórdão que julgar o caso concreto, solucionando a lide²⁴⁵.

Sobre o tema, Marinoni²⁴⁶ observa que o órgão fracionário realiza uma análise sobre a questão constitucional, mas não tem poder para decidir, apenas para encaminhar ao órgão competente. Em outras palavras, o órgão fracionário deve identificar um “estado de dúvida constitucional” para legitimar a intervenção do órgão que pode decidir sobre a constitucionalidade. Esse estado de dúvida deve ser objetivo e fundamentado, e precisa ser claramente explicitado pelo órgão fracionário.

Feitas as observações iniciais acerca do conceito do instituo processual, Didier Jr. e Cunha²⁴⁷, por sua vez, ensinam que o incidente não tem natureza recursal nem é uma ação autônoma de impugnação, tampouco se caracteriza como um meio atípico de impugnação de decisão judicial. Na verdade, trata-se de uma etapa do processo de formação da decisão, afirmando que “o incidente de arguição de inconstitucionalidade é, assim, um procedimento de formação concentrada de precedente obrigatório, além de ser instrumento de concretização da regra constitucional do *full bench*²⁴⁸.”

Em relação à natureza desse instituto, Amaral Jr. entende que “a orientação seguida é típica dos processos objetivos de controle de constitucionalidade, natureza essa que o legislador

²⁴⁵BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

²⁴⁶MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

²⁴⁷DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidente de competência originária*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 836.

²⁴⁸DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidente de competência originária*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 840.

reconheceu – com a Lei 9.868, de 1999 – ao incidente de arguição de inconstitucionalidade²⁴⁹.

Acerca do assunto, Marcelo Alves Souza²⁵⁰ indica que, apesar de não possuir a eficácia *erga omnes* da decisão proferida no controle concentrado de constitucionalidade, a decisão da questão constitucional pelo plenário ou órgão especial de um tribunal no incidente, transcendendo o caso específico que a ensejou, vincula, internamente, os órgãos fracionários desta corte, já que o Tribunal é um órgão só, apesar de dividido, para fins funcionais, em órgãos fracionários. Nos demais feitos, em que se discuta a mesma questão constitucional, os órgãos fracionários deverão aplicar o entendimento firmado pelo plenário ou órgão especial do tribunal. Assim descreve o autor:

não havendo norma constitucional expressa emprestando efeito vinculante externo para as decisões do Supremo Tribunal Federal no controle difuso (ressalvada a possibilidade de edição de súmula vinculante) nem sendo esse efeito da própria natureza do instituto (como o é no controle concentrado via ação direta), é de se entender como havendo uma forte recomendação nesse caso, mas não uma vinculação propriamente dita²⁵¹.

Assim, mais do que uma espécie recursal *sui generis*, o incidente processual é quase autônomo em relação ao feito que o originou, implicando, na prática, a declaração de inconstitucionalidade em tese da lei ou ato normativo questionado. Isso ocorre porque: a) a decisão não é tomada à luz do caso concreto, pois o pleno do tribunal aprecia somente a questão de direito relativa à constitucionalidade da norma; b) a decisão plenária não se limita aos autos do caso concreto, mas repercute sobre todos os demais feitos que envolvam a mesma questão constitucional; e c) no incidente de arguição de inconstitucionalidade, não há partes, pois não existem direitos subjetivos contrapostos, característicos dos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade²⁵², como se descreve a seguir:

A questão constitucional é, portanto, julgada em abstrato, isto é, a decisão é tomada sem ser considerado o caso concreto que desencadeou a arguição perante o pleno. O acórdão que decidir a questão constitucional constituirá *leading case* a orientar os órgãos fracionários do tribunal em todos os efeitos subsequentes em que a mesma *quaestio iuris* constitucional surgir.
(...)

²⁴⁹ AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 48-49.

²⁵⁰ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 250.

²⁵¹ SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 252

²⁵² AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

Os dispositivos em causa, a toda evidência, ampliam, sobremaneira, os partícipes da relação processual, não em razão de algum interesse subjetivo que o recomende, mas, sim, em face do significado e alcance do juízo de constitucionalidade a ser proferido pelo tribunal. Em outras palavras, o juízo valerá não só para o caso concreto que o ensejou, mas também para todos os efeitos subsequentes, em tramitação no mesmo tribunal, que envolvam a mesma *quaestio iuris*.²⁵³

O Ministro Gilmar Mendes²⁵⁴, por sua vez, indica que o Código de Processo Civil, em caráter ampliativo, incorporou uma disposição que permite ao relator dar provimento ao recurso se a decisão contestada estiver em evidente confronto com súmula ou jurisprudência predominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, conforme art. 557, § 1º-A.

Ainda para o Ministro²⁵⁵, em relação à necessidade de utilizar o procedimento previsto no art. 97 da Constituição quando há pronunciamento da Corte afirmando a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, o acórdão do RE 190.728²⁵⁶, a 1ª Turma do STF, por maioria, afirmou a dispensabilidade de encaminhar o tema constitucional ao Plenário, se o STF já tiver se pronunciado sobre a inconstitucionalidade questionada. Este entendimento foi reiterado em outra decisão, explicitando que "o acórdão recorrido deu aplicação ao decidido pelo STF nos Recursos Extraordinários 150.755-PE²⁵⁷ e 150.764-PE²⁵⁸", não havendo necessidade de submeter a questão ao Plenário.

Assim, com essa nova regra, passou-se a admitir tanto a negativa de seguimento de recurso extraordinário nas hipóteses descritas, quanto o provimento do referido recurso nos casos de manifesto confronto com a jurisprudência do Supremo Tribunal, mediante decisão individual do relator. Para o Ministro, não há dúvidas de que o legislador vislumbrou a possibilidade de

²⁵³ AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 48-49.

²⁵⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. O Papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional, in: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004.

²⁵⁵ BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional (Série IDP)*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 190.728*, rel. Min. Ilmar Galvão, Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 de maio de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=231740>. Acesso em 06 ago. 2024.

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 150.755*, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 de agosto de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211246>. Acesso em: 6 ago. 2024.

²⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 150.764*, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Brasília, DF, 02 de abril de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211250>. Acesso em: 6 ago. 2024.

antecipar os efeitos das decisões do Tribunal, aplicando-se tanto às declarações incidentais de inconstitucionalidade de leis federais, estaduais ou municipais, situações que exigiriam a intervenção do Senado, quanto nos casos de fixação de uma interpretação constitucional pelo Tribunal. Para o autor:

Esse entendimento marca uma evolução no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, que passa a equiparar, praticamente, os efeitos das decisões proferidas nos processos de controle abstrato e concreto. A decisão do Supremo Tribunal Federal, tal como colocada, antecipa o efeito vinculante de seus julgados em matéria de controle de constitucionalidade incidental, permitindo que o órgão fracionário se desvincule do dever de observância da decisão do Pleno ou do Órgão Especial do Tribunal a que se encontra vinculado. Decide-se autonomamente com fundamento na declaração de inconstitucionalidade (ou de constitucionalidade) do Supremo Tribunal Federal proferida *incidenter tantum*.²⁵⁹

Streck observa que tanto no controle concentrado, quanto no controle difuso de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal decide através do Pleno, diferenciando-se: a) na primeira hipótese, o controle é "objetivo", embora afirme que não há decisões puramente abstratas; b) no segundo caso, o julgamento representa uma questão prejudicial de um determinado caso. Surge então a questão: se em ambos os casos o julgamento é realizado em *full bench* e o *quórum* é o mesmo (mínimo de seis votos), o que realmente diferencia as decisões? “Se são iguais, por que são diferentes?” O problema reside no fato de que as decisões decorrentes do controle difuso não possuem autonomia, pois dependem do Poder Legislativo para adquirir força vinculante *erga omnes*²⁶⁰.

Dessa forma, vê-se que o incidente de arguição de inconstitucionalidade, baseado na regra do *full bench*, permite ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de normas em dois estágios: o órgão fracionário suspende o julgamento e remete a questão ao pleno ou órgão especial. Se a inconstitucionalidade é confirmada, a norma não é aplicada; caso contrário, permanece em vigor. Essa metodologia, além de resolver o caso concreto, estabelece precedentes obrigatórios para casos similares, em que, para Abboud, “a regra do *full bench* tem por teleologia vincular todos os órgãos fracionários do Tribunal ao que ficou decidido

²⁵⁹MENDES, Gilmar Ferreira. O Papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional, in: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 41 n. 162 abr./jun. 2004, p. 161-162.

²⁶⁰STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Aplicação do Direito: os limites da modulação dos efeitos em controle difuso de constitucionalidade - O caso dos crimes hediondos. In: *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2006, p. 115 e ss.

pelo Plenário ou Órgão Especial no julgamento do incidente de arguição de inconstitucionalidade.”²⁶¹

Por fim, nota-se a similitude da natureza havida entre o incidente de arguição de inconstitucionalidade e as ações objetivas de controle de constitucionalidade, contemplada na regra da *full bench* nos tribunais, especificamente no controle difuso das normas, ao que conduziu Amaral Jr. a afirmar, já na introdução de sua obra, que “há mais: o incidente de arguição de inconstitucionalidade, dadas as peculiaridades do seu processamento e alcance de seus efeitos, muito se aproxima das ações objetivas de controle de constitucionalidade das normas”.²⁶²

2.5. OS PRECEDENTES VINCULANTES

Em continuidade à análise, importante destacar que, com o Código de Processo Civil de 2015²⁶³, foi introduzido o Sistema de Precedentes. O precedente é “solução jurídica explicitada argumentativamente pelo intérprete a partir da unidade fático-jurídica do caso-precendente (*material facts* somados à solução dada para o caso) com o caso-atual”²⁶⁴.

A exposição de motivos do CPC indica que, seguindo direção já consolidada pelo ordenamento jurídico brasileiro, que se reflete na criação da Súmula Vinculante do STF e no regime de julgamento conjunto de recursos especiais e extraordinários repetitivos, foi prestigiada a tendência de criar incentivos para a uniformização da jurisprudência. Isso deve ocorrer à luz das decisões dos tribunais superiores e até mesmo de segundo grau, visando à estabilização do direito, precipuamente a função paradigmática que esses tribunais devem desempenhar como intrínseca ao sistema, conforme preconiza o artigo 927, a saber:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

²⁶¹ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. Livro eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em: 07 out. 2024.

²⁶²AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 17.

²⁶³BRASIL. *Código de Processo Civil (2015)*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 6 ago. 2024.

²⁶⁴ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 305-306.

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Antes mesmo da reforma do Código de Processo Civil, Amaral Jr.²⁶⁵ indicava que o Supremo Tribunal Federal previa, devido à independência dos juízes, que sua jurisprudência devia prevalecer sobre as decisões dos juízes de primeiro e segundo graus. O raciocínio se justificava por uma questão de respeito devido às partes pelos juízes das instâncias inferiores. Isso porque, uma vez alinhados ao entendimento do Excelso Pretório, seriam evitadas falsas expectativas nos jurisdicionados, que poderiam ser apenas parcialmente beneficiados por uma decisão contrária ao STF. Vale destacar que o autor já reconhecia a vinculação *interna corporis* nos tribunais, obrigando os colegiados menores a seguir as decisões do plenário ou do órgão especial.

O Código de Processo Civil de 2015, em resposta às transformações trazidas pelo constitucionalismo, implementou um modelo de precedentes normativos formalmente vinculantes no sistema jurídico brasileiro, que inclui um conjunto de situações em que juízes e tribunais devem seguir precedentes vinculantes (art. 927 do CPC/2015), bem como o dever de vinculação vertical e horizontal (art. 926 e art. 927, V, do CPC/2015), e estabelece regras para a aplicação e afastamento dos precedentes na fundamentação das decisões judiciais (art. 489, § 1º, V e VI, do CPC/2015). Este modelo de precedentes também se estende à jurisdição constitucional, estabelecendo no inciso I do art. 927 a vinculação às decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, e nos incisos II e V do art. 927 a vinculação aos enunciados de súmula vinculante e à orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (decisões proferidas em controle difuso)²⁶⁶.

²⁶⁵ AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade*: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 114 e 115.

²⁶⁶ PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. O modelo de precedentes do código de processo civil de 2015 e o fim da “objetivação” do recurso extraordinário: o supremo tribunal federal como uma verdadeira corte suprema. *Derecho y Cambio Social*, 13(45), 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/27141037/O_modelo_de_precedentes_do_C%C3%B3digo_de_Processo_Civil_de_2015_e_o_fim_da_objetiva%C3%A7%C3%A3o_do_recurso_extraordin%C3%A1rio_o_Supremo_Tribunal_Federal_como_uma_verdadeira_Corte_Suprema. Acesso em 02 de ago. 2024.

Uma vez indicadas as acepções de “precedente”, é essencial entender quais são os “precedentes vinculantes” e sua eficácia. Toda decisão de tribunal tem força vinculante sobre a jurisdição inferior no próprio processo em que foi proferida. A “força vinculante” é a autoridade da decisão judicial, atributo de ato estatal. Contudo, o desafio reside em determinar em que medida uma decisão específica vincula outros órgãos judiciais e administrativos em casos distintos, abordando a força vinculante e eficácia erga omnes.

Vê-se que o atual Código de Processo Civil conferiu às teses firmadas em recurso extraordinário com repercussão geral efeitos vinculantes e abrangentes, embora restritos ao Judiciário. Nesse contexto, a redação determinou expressamente que todas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nessa matéria devem ser obrigatoriamente observadas por todos os órgãos do Judiciário, conforme estabelecido no art. 988, §§ 4º e 5º, inclusive com previsão da possibilidade de ser ajuizada reclamação para garantir a autoridade das decisões do tribunal (artigo 988, inciso II, do CPC).

Sob este aspecto, o controle difuso de constitucionalidade, originalmente fundamentado na análise de casos concretos no Brasil, assume características de um controle abstrato. Isso ocorre especialmente com do Código de Processo Civil de 1973, que desvinculou a questão constitucional da análise específica do caso concreto nos julgamentos pelos Tribunais. Diante desse cenário, torna-se imprescindível o domínio de técnicas que assegurem maior solidez aos precedentes judiciais, particularmente quando a análise envolve questões constitucionais. Esse aprimoramento técnico é essencial para garantir a coerência e a previsibilidade das decisões judiciais, reforçando a segurança jurídica no país²⁶⁷.

Abboud²⁶⁸ ensina que, a súmula vinculante possui seu conteúdo claramente evidenciado no texto do verbete emitido pelo STF, funcionando de maneira semelhante à legislação, com validade a partir de sua publicação, aprovada por dois terços dos membros do STF sobre matéria constitucional, conforme os requisitos do art. 103-A da Constituição Federal, enquanto os precedentes judiciais não são prescrições literais e abstratas como a legislação. Para entender um precedente, é necessário identificar o caso decidido e concluir qual regra jurídica foi formulada pela Suprema Corte. Toda a fundamentação utilizada na formulação do

²⁶⁷ DE PAULA, Luísa Alvim Monteiro. Abstrativização do controle difuso de constitucionalidade e o sistema de precedentes vinculantes. *Revista de Estudos Jurídicos do STJ*, v. 1 n. 1, 2020.

²⁶⁸ ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>>. Acesso em 17 out. 2024.

precedente deve ser considerada em sua aplicação, ao contrário das súmulas vinculantes, que possuem um texto normativo específico e definitivo.

Considerando esse aspecto, vê-se que a *ratio decidendi* é fundamental para a aplicação de precedentes vinculantes, pois representa exatamente a parte da decisão que irá orientar futuras decisões em casos semelhantes, sendo necessários dois requisitos essenciais: a) a maioria do tribunal deve concordar com o fundamento jurídico que serve de base para a decisão; b) o entendimento deve ser necessário para a resolução do caso em questão. Assim, a determinação da *ratio decidendi* é guiada pelos fatos relevantes do caso concreto, pela questão jurídica em discussão e pelos fundamentos utilizados pela maioria para fundamentar sua decisão²⁶⁹.

Observa-se, contudo, que a *ratio decidendi* nem sempre é imediatamente evidente ou facilmente extraível de um precedente, podendo, em algumas situações, requerer a consideração de várias decisões para sua precisa identificação. Nessas circunstâncias, é essencial uma decisão que, ao se sobrepor às anteriores, esclareça a *ratio decidendi* até então obscura. No contexto do controle de constitucionalidade, para tais situações, o constituinte derivado estabeleceu, no art. 103-A da Constituição Federal, o procedimento para a criação de súmula com efeito vinculante. Assim, quando a *ratio decidendi* é clara na decisão, a súmula se torna desnecessária. No entanto, em casos de razões complexas e obscuras, a edição de súmula é necessária para ser esclarecida²⁷⁰.

Assim, cria-se uma decisão que transcende o caso específico, repercutindo em todos os processos semelhantes. Essa abordagem reflete uma evolução no sistema brasileiro, equiparando os efeitos das decisões em processos de controle abstrato e concreto, fortalecendo a coerência e a uniformidade das decisões judiciais sobre a constitucionalidade das normas.

De fato, instrumentos como a repercussão geral e as súmulas vinculantes, implementados pela reforma constitucional 45/2004, serviriam como prova concreta de que, em nosso sistema, o

²⁶⁹ BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 127. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

²⁷⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 07 out. 2024.

controle difuso, aplicado de maneira concreta e *incidenter tantum*, estaria em processo de abstrativização²⁷¹.

Sobre o tema, os artigos 1.029 a 1.035 do Código de Processo Civil introduziram novo mecanismo para a seleção de recursos extraordinários que abordem questões constitucionais, qual seja: quando um ou mais recursos paradigma são selecionados, todos os demais processos e recursos que tratem de questões constitucionais idênticas devem ser sobrestados no tribunal de origem até que o STF (i) conclua pela inexistência de repercussão geral, momento em que todos os recursos sobrestados serão inadmitidos no tribunal de origem, (ii) conclua pelo reconhecimento de repercussão geral, momento em que os tribunais de origem poderão modificar suas decisões para alinhar-se à tese firmada pelo STF.

Os efeitos processuais acima indicados favorecem a discussão acerca da vinculatividade da resolução de questão prévia em um recurso extraordinário, como a constitucionalidade de determinada norma jurídica. Por um lado, argumenta-se que as decisões do STF em recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida possuem verdadeira vinculação, pois a criação de um mecanismo de seleção de casos a serem julgados pressupõe a obrigatoriedade dessas decisões para casos futuros. Por outro lado, defende-se que a interpretação jurídica adotada nessas decisões não é obrigatória, sendo necessária uma previsão normativa expressa para sua adoção. Portanto, os efeitos processuais atribuídos às decisões do STF sobre o mérito dos recursos extraordinários com repercussão geral não seriam suficientes para estabelecer essa vinculação²⁷².

Por fim, como reconhece André Mendonça no voto do Tema 1.031, em referência ao *leading case* no Recurso Extraordinário nº 1017365/QO²⁷³, com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 e a incorporação de um sistema jurisprudencial alicerçado na força vinculante dos precedentes, a evolução simbiótica entre os sistemas de controle de constitucionalidade se fortaleceu. Essa evolução justificou e consolidou ainda mais a lógica da

²⁷¹ ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A gênese do controle difuso de constitucionalidade. In: *Revista de Processo*, São Paulo. 2014. p. 433-451.

²⁷² PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271569/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

²⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770541328>. Acesso em 19 de outubro de 2024.

"objetivação" – ou "dessubjetivação" – no novo modelo de processo civil, disseminando seus princípios de maneira abrangente.

2.6. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A OPORTUNIDADE DE RESPEITAR UM PRECEDENTE²⁷⁴

À luz do artigo 927 do Código de Processo Civil, ainda que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral estabeleçam uma orientação uniforme para os tribunais, é preciso considerar que essas decisões não possuem, com finalidade específica, um efeito vinculante absoluto. Isso ocorre especialmente porque tais decisões não se aplicam diretamente a casos não judicializados, incluindo aqueles que estão em trâmite exclusivamente no âmbito da Administração Pública, ou questões que nunca venham a ser submetidas ao Poder Judiciário.

A repercussão geral estabelece uma diretriz para os casos semelhantes que já estão ou venham a ser levados ao Judiciário, mas não obriga a administração pública a adotar automaticamente o entendimento estabelecido pelo STF em todas as situações correlatas. Portanto, embora as decisões do Supremo possam influenciar a condução de processos administrativos, a sua força vinculante, nesse sentido, não se estende de forma automática essas esferas, limitando-se aos processos judicializados.

Em abril de 2020, ao julgar o RE 330.817²⁷⁵, o STF apresentou a seguinte tese: "A imunidade tributária prevista no art. 150, VI, d, da Constituição Federal de 1988 aplica-se ao livro eletrônico (*e-book*), inclusive aos suportes exclusivamente usados para fixá-lo". No entanto, diversas autoridades administrativas tributárias não seguiram essa orientação, sob o argumento de que não estariam vinculadas ao entendimento do STF. A solução adotada, no entanto, foi a edição da Súmula Vinculante 57, uma vez que o efeito vinculante das decisões em recurso extraordinário se destina apenas a demais órgãos do Poder Judiciário. Isso

²⁷⁴ Em referência à MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 07 out. 2024.

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 330817*. Relator: Min. Dias Toffoli. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 08 mar. 2017. Publicado em: 31 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501630>. Acesso em: 15 out. 2024.

evidencia a coexistência de diferentes mecanismos de vinculação por precedentes, o que, por sua vez, complica a prática decisória do Tribunal²⁷⁶.

Comparativamente à eficácia *erga omnes*, que se limita objetivamente à parte dispositiva da decisão e, conseqüentemente, ao ato normativo específico designado ao controle, o efeito vinculante expande o impacto da solução do objetivo de direito constitucional. Dessa forma, o efeito vinculante promove uma uniformização mais ampla, abrangendo situações que envolvem regulamente²⁷⁷.

A segurança jurídica é essencial para a estabilidade e previsibilidade das conseqüências jurídicas. Caracterizada como valor fundamental na Constituição brasileira, associa-se a direitos como vida, liberdade e propriedade. Embora não expressamente citada como "direito fundamental", é garantida por dispositivos como o princípio da legalidade e a proteção ao direito adquirido e à coisa julgada. O Estado tem o dever de agir de acordo com esse princípio, assegurando que seus atos e os de terceiros estejam em conformidade com o direito, enquanto o cidadão deve ter a clareza necessária para definir suas próprias ações. Para evitar que a segurança jurídica se torne uma noção vaga, este princípio deve envolver a univocidade na qualificação das situações jurídicas e a previsibilidade das conseqüências das ações, de modo que o cidadão possa compreender os efeitos de suas decisões e antecipar as reações de terceiros²⁷⁸.

Sobre o assunto, aduz Àvila que a segurança jurídica é um princípio normativo que impõe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a adoção de comportamentos que promovam um estado de confiabilidade e previsibilidade jurídica, voltado para o benefício e a perspectiva dos cidadãos, baseada na cognoscibilidade das normas, por meio de uma controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas, tanto em relação às normas gerais quanto individuais. Seu objetivo é garantir que as decisões respeitem essas normas, assegurando que

²⁷⁶ PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 128. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271569/>. Acesso em: 08 out. 2024.

²⁷⁷ NETO, Carlos Romero Lauria P. *Coleção Gilmar Mendes - A Decisão Constitucional Vinculante* - Vol. 15. Rio de Janeiro: Método, 2011, p. 228. Livro eletrônico. ISBN 978-85-309-4729-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4729-3/>. Acesso em: 08 out. 2024.

²⁷⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 07 out. 2024.

os cidadãos possam planejar seu presente e futuro de forma digna e responsável, sem serem surpreendidos por arbitrariedades, frustrações ou enganos²⁷⁹.

Hachem, reforçando o argumento, aduz que “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”²⁸⁰, indicando que se do princípio da igualdade não pudesse extrair essa consequência, ficariam seriamente comprometidas as afirmações de que os princípios constitucionais são verdadeiras normas, com força jurídica vinculante, e de que a atividade administrativa se constitucionalizou, estando atualmente sujeita aos direitos fundamentais.

A função da jurisdição constitucional pode ser vista, primeiramente, como um mecanismo de limitação do Poder Público, atuando como a instância final de controle sobre o Poder Executivo. No entanto, devido ao controle de constitucionalidade e, especialmente, às decisões manipulativas, a jurisdição constitucional também exerce o papel de corrigir erros provenientes do Poder Legislativo. Além dessa função de controle, essa atividade jurisdicional busca garantir a proteção das minorias e assegurar o cumprimento dos direitos estabelecidos na Constituição. Em termos dogmáticos, a jurisprudência decorrente da jurisdição constitucional, quando bem fundamentada, promove a coerência do ordenamento jurídico e protege a própria Constituição Federal²⁸¹.

Os juízes e, em especial, o Supremo Tribunal Federal, ao proferirem suas decisões, realizam escolhas guiadas pela lógica do sistema de regras e princípios jurídicos, sempre em respeito à segurança jurídica e aos ideais de legitimação democrática. Um exemplo claro da influência das decisões da Suprema Corte sobre a atuação da Administração Pública pode ser observado no art. 77 da Lei 9.430/1996. Esse dispositivo autoriza o Poder Executivo federal a regulamentar os casos em que a administração tributária federal, diante de créditos tributários baseados em dispositivos declarados inconstitucionais por decisão definitiva do STF, possa deixar de constituí-los; retificar os seus valores ou declarar os extintos de ofício, mesmo que

²⁷⁹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 6. ed. São Paulo, Malheiros, 2021, p. 286.

²⁸⁰ 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, v. 15, n. 59, p. 63–91, 2015. DOI: 10.21056/aec.v15i59.64. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/64>. Acesso: em 07 fev. 2025.

²⁸¹ ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 104-105.

já inscritos na dívida ativa; além de desistir de ações de execução fiscal já ajuizadas e de se abster de interpor recursos contra decisões judiciais²⁸².

Além disso, cita-se como exemplo o fato de a Advocacia Geral da União desempenhar papel ativo na formação de precedentes, por meio de sua interlocução institucional com os tribunais superiores. Isso inclui o mapeamento de processos que envolvem a mesma questão controvertida e a apresentação de sugestões temáticas sobre a repetitividade e a relevância das matérias. Assim, o trabalho da AGU gera efeitos diretos em todas as instâncias, pois, em conformidade com a Portaria AGU 487/2016, em questões já submetidas aos ritos dos antecedentes - como repercussão geral, recursos repetitivos e incidente de resolução de demandas repetitivas - de forma definitiva pelo STF, STJ e tribunais de segunda instância, os advogados públicos podem desistir de ações e de recursos nesses processos²⁸³.

Talamini²⁸⁴ classifica a eficácia vinculante média como aquela em que, diante da existência de precedentes ou de uma orientação jurisprudencial consolidada, a legislação permite que os órgãos judiciais e a Administração Pública adotem medidas que simplificam o procedimento e reduzam a duração dos processos. Um exemplo disso são as normas que dispensam os procuradores do Poder Público de propor ações ou interpor recursos quando a pretensão for contrária a decisões reiteradas do STF ou dos Tribunais Superiores, especialmente em casos de declaração de inconstitucionalidade ou em conformidade com a jurisprudência desses tribunais.

Recentemente, no julgamento do RE nº 1.366.243²⁸⁵, do Estado de Santa Catarina, o relator Ministro Gilmar Mendes tratou da questão da legitimidade passiva da União e da competência da Justiça Federal em demandas que envolvam o fornecimento de medicamentos registrados pela ANVISA, mas não incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS). O tema foi discutido no âmbito da repercussão geral (Tema 1.234), e, para promover soluções consensuais, foi

²⁸² OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. ISBN 9788530980863. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530980863/>. Acesso em: 08 out. 2024.

²⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Contribuição da AGU na gestão de precedentes qualificados é tema do projeto Sextas Inteligentes*. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=475656&ori=1>. Acesso em 08 out. 2024.

²⁸⁴ TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou ‘devagar com o andor que o santo é de barro’). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 12, 2011.

²⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1366243*, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16 de setembro de 2024, publicado em 11 de outubro 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781043699>. Acesso em 14 out. 2024.

formada uma Comissão Especial para fomentar o diálogo interfederativo entre os entes federativos.

Entre as decisões proferidas pelo STF, destacam-se: a determinação de que as ações que envolvem medicamentos não incorporados ao SUS devem tramitar na Justiça Federal quando o custo do tratamento ultrapassar 210 (duzentas e dez) salários mínimos; atribuição à União da responsabilidade pelo custeio desses medicamentos, com possibilidade de ressarcimento aos Estados e Municípios via repasses entre os fundos federais e estaduais, caso ocorra uma notificação supletiva; e a criação de uma plataforma nacional para centralizar as informações sobre essas demandas, com o objetivo de promover maior transparência e eficiência na resolução dos casos.

Nesse caso, o julgamento do recurso extraordinário pelo STF em sede de repercussão geral poderia ter um impacto limitado, irrelevante ou depender de critérios de conveniência para as entidades administrativas nas esferas federal, estadual e municipal. Ciente dessas limitações, o Ministro Gilmar Mendes propôs a edição de uma Súmula Vinculante - a Súmula Vinculante nº 60, aprovada, faz referência expressa ao julgamento do Tema 1.234, ampliando sua aplicabilidade e assegurando maior eficácia prática nas esferas administrativas.

A fundamentação para a adoção da súmula vinculante no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.366.243 foi construída sobre a necessidade de garantir uniformidade e segurança jurídica em relação ao fornecimento de medicamentos não incorporados no SUS, mas registrado pela ANVISA, questão de interesse interfederativo. A súmula foi entendida como uma medida eficaz para garantir que os acordos firmados durante o julgamento fossem coletados por todos os entes públicos, incluindo a administração pública direta e indireta. Além disso, a iniciativa fortalece a governança judicial colaborativa, facilitando a execução das decisões judiciais e promovendo maior eficiência no processo de judicialização.

Assim, o acordo foi homologado no contexto de um recurso extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral, o que, em tese, já seria suficiente para gerar efeitos vinculantes em todo o sistema de justiça, nos termos do artigo 927 do Código de Processo Civil. No entanto, essa vinculação não se aplica automaticamente à administração pública, uma vez que a decisão carece da força vinculante e eficácia específica que a Constituição atribui às ações de controle concentrado previstas de constitucionalidade, devido à ausência de previsão legal ou constitucional que estenda esses efeitos às esferas administrativas. Para evitar qualquer dúvida quanto à vinculação da decisão que homologou o acordo no Tema

1.234/RG²⁸⁶, o Ministro Gilmar Mendes propôs a edição da Súmula Vinculante nº 60²⁸⁷, com intuito de reforçar a obrigatoriedade de cumprimento dos termos pactuados, inclusive pela administração pública²⁸⁸.

Contudo, destaca-se que a litigiosidade no Brasil é frequentemente tratada sem a devida consideração da sua complexidade, isto é, desconsidera-se a relação causa e efeito das decisões. Por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal reforma sua jurisprudência ao decidir que um imposto não pode compor a base de cálculo de outro tributo, é essencial que os impactos da decisão sejam avaliados, devendo o tribunal, já durante o julgamento, definir se haverá ou não modulação dos efeitos. A falta dessa análise pode resultar no descumprimento ou na não absorção dos precedentes pela Administração Pública, devido à incerteza sobre o momento de sua aplicação.

Em conclusão, a relação entre a Administração Pública e a observância dos precedentes vinculantes, especialmente aqueles oriundos de decisões do Supremo Tribunal Federal, evidencia a necessidade de um diálogo constante entre as esferas judicial e administrativa. Embora as decisões proferidas na sede de repercussão geral estabeleçam uma orientação clara para o Poder Judiciário, a Administração Pública não está automaticamente vinculada a essas decisões, o que pode gerar inconsistências na aplicação do direito.

Nesse sentido, o respeito aos precedentes judiciais pela administração pública não é apenas uma oportunidade, mas uma necessidade para garantir a estabilidade nas relações jurídicas e a previsibilidade das ações governamentais. Ao observar as decisões consolidadas pelo STF, o ente público fortalece a confiança dos cidadãos no sistema de justiça, ao mesmo tempo em que promove maior eficiência na gestão de recursos e na condução de processos

²⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1234*. Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS. Recurso Extraordinário n. 1.366.243, Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 09 de setembro de 2022. Acórdão de mérito publicado em 05 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1234>. Acesso em: 07 mar. 2025.

²⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 60*. O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem como seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos três acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no Tema 1.234 da sistemática da repercussão geral. Recurso Extraordinário n. 1.366.243. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/523304>. Acesso em: 7 mar. 2025.

²⁸⁸ PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida; PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. Abrangência e efeitos da conciliação federativa da judicialização da saúde no STF. *ConJur*, 27 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-27/conflito-federativo-saude-e-repercussao-geral-abrangencia-e-os-efeitos-da-conciliacao-federativa-da-judicializacao-de-saude-no-stf/>. Acesso em 14 de outubro de 2024.

administrativos, evitando conflitos futuros e contribuindo para uma governança mais transparente e alinhada aos princípios constitucionais.

No próximo tópico, será abordada a forma como os municípios da região metropolitana da Grande Vitória aplicam as teses pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, especificamente em matéria tributária. Serão examinadas as práticas adotadas pelas municipalidades para incorporar essas decisões em suas políticas tributárias, observando como se alinham às diretrizes do Tribunal Constitucional, com vistas a garantir maior segurança jurídica e previsibilidade na gestão fiscal e arrecadatória.

3. PRECEDENTES JUDICIAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO EMPÍRICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA

Após as considerações teóricas sobre a uniformização da jurisprudência no sistema jurídico brasileiro e o dever de os tribunais administrativos observarem os precedentes judiciais, este capítulo tem como objetivo avaliar, por meio de pesquisa empírica nas Procuradorias Municipais da Região Metropolitana de Vitória, o grau de adesão à aplicação dos precedentes estabelecidos por meio das decisões em Repercussão Geral em processos administrativos tributários.

O ponto de partida para esta análise envolve questionar: quais as relações existentes entre o Poder Judiciário e a Administração Pública? Em que medidas essas esferas se interrelacionam? Qual a profundidade dessa interação? Quais os instrumentos que possibilitam o seu estabelecimento e quais as características que definem tal relação? Adicionalmente, emerge um conjunto de reflexões que, embora se assemelhem às questões iniciais, ampliam o horizonte analítico. Trata-se de indagar: quais as conexões entre a Administração Pública e o processo? Em que grau a Administração depende do processo? De que forma o processo condiciona a ação administrativa? Em que medida a extensão ou os limites da ação administrativa são determinados pelo processo? E, por fim, em que termos a ação administrativa deve ser conformada em função do processo ou de processos judiciais?²⁸⁹

As perspectivas se revelam indispensáveis para consolidar a análise sobre a relação entre os processos judiciais e a Administração Pública, bem como para compreender a influência do processo sobre as atividades administrativas.

Dessa forma, busca-se investigar se, na prática, a Administração Pública Municipal da região metropolitana da Grande Vitória – que inclui Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória – observa os entendimentos estabelecidos nas teses em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal em matéria tributária. Esta pesquisa tem como objetivo analisar se, e como, essas decisões vinculantes são aplicadas na esfera administrativa municipal, especialmente em um contexto em que o sistema de litígios processa o desafio de ser específico fora do âmbito judicial. Nesse sentido, pretende-se compreender se a

²⁸⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O direito processual e o direito administrativo. In: (Coord.) SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella. *Direito Processual Público: A Fazenda Pública em Juízo*. 1 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 15-30.

Administração Pública se sente obrigada a seguir os precedentes da Suprema Corte e como isso ocorre na prática, mesmo na ausência de uma norma geral que estabelece essa obrigatoriedade.

Para atingir esse objetivo, optou-se por uma abordagem empírica e qualitativa, elaborando-se um questionário aos procuradores municipais que atuam na área tributária na região metropolitana da Grande Vitória. A escolha por uma pesquisa empírica justifica-se pela necessidade de compreender, a partir da prática administrativa, como as decisões do STF em sede de Repercussão Geral influenciam os procedimentos adotados pelos procuradores municipais, bem como qual é a percepção desses profissionais quanto à obrigatoriedade de seguir as teses firmadas pelo Tribunal.

Desta forma, analisam-se diferentes aspectos da aplicação das teses inseridas pelo Supremo Tribunal Federal, com base em informações concretas sobre a observância e implementação dos precedentes no âmbito municipal. As perguntas estruturadas no questionário são as seguintes: a) A Administração Municipal segue as Teses apresentadas em sede de repercussão geral pelo STF quando estas impactam a legislação tributária?; b) Considerando a natureza controversa do efeito das teses fixadas pelo STF, não sendo pacífica a sua aplicação como *erga omnes* ou apenas como precedentes obrigatórios para o Poder Judiciário, qual é a postura adotada pela procuradoria quando uma tese fixada em sede de repercussão geral diverge da legislação tributária? Existe um procedimento padrão para adequar os atos administrativos a esse entendimento?; c) A aplicação das decisões do STF em repercussão geral pela Administração Municipal contribui para a segurança jurídica e a uniformidade da interpretação do direito tributário?; d) A jurisprudência do STF em repercussão geral é clara o suficiente para ser aplicada de forma direta no âmbito administrativo municipal?; e) A aplicação da Repercussão Geral nas questões tributárias é vantajosa para evitar futuros litígios?

As respostas fornecidas pelos procuradores serão comprovadas qualitativamente, com o objetivo de identificar padrões, divergências e tendências nas práticas e percepções desses profissionais em relação à aplicação das teses inseridas pelo STF, o que permitirá verificar o grau de efetividade e o alcance da repercussão geral em matéria tributária no âmbito da Administração Pública Municipal, assim como identificar possíveis lacunas e desafios na vinculação administrativa a tais decisões.

3.1 IMPACTO DAS TESES APRESENTADAS EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL PELA SUPREMA CORTE NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Questionou-se à municipalidade “A Administração Municipal segue as Teses apresentadas em sede de Repercussão Geral pelo STF quando estas impactam a legislação tributária?”

No município de Vitória, a resposta indicou, de uma forma geral, sim. Entretanto, registram-se algumas resistências, ora baseadas no princípio da legalidade estrita (isto é, uma “tese” não poderia prevalecer sobre lei vigente e não julgada inconstitucional), ora amparadas na falta de eficácia vinculante com relação aos Órgãos do Poder Executivo, uma vez que as manifestações oriundas do Judiciário que vinculam seus órgãos e também aqueles do Poder Executivo são as decisões judiciais proferidas em controle concentrado de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade) e as Súmulas Vinculantes do STF. A municipalidade ressalta que há uma tendência em seguir as decisões, embora sem efeito automático, devido à necessidade de maturação do entendimento fixado combinado com a legislação municipal.

Em Viana, a adoção das teses fixadas pelo STF também foi relatada como uma prática comum, embora não de forma integral ou imediata, indicando-se um “processo de adequação gradual, semelhante ao ocorrido com a possibilidade de dedução de materiais na construção civil”. Nesse caso, o alinhamento com o entendimento do STF foi fruto de reiteradas derrotas judiciais e, posteriormente, de orientação oriunda de parecer emitido pelo Conselho de Procuradores.

Cariacica destacou que a observância das decisões do STF traz benefícios significativos para o município, como a redução de custos processuais e despesas de sucumbência, além de minimizar o impacto financeiro geral. Entretanto, também apontou que o cumprimento das Teses exige respaldo jurídico e administrativo para implementação prática, especialmente após a constitucionalização de determinados temas. Foi ressaltado ainda que, mesmo com a consolidação de uma tese, o município pode condicionar sua aplicação à comprovação de requisitos por parte dos contribuintes, como ocorre em análises de Imunidade Tributária, reforçando o papel da autotutela administrativa.

Serra respondeu que segue as teses apresentadas em sede de Repercussão Geral pelo STF quando estas impactam a legislação tributária, a exemplo do *leasing*, especificamente quanto

ao local de efetivação da operação. O município relatou que, inicialmente, entendia que o local deveria ser considerado no próprio município. No entanto, após a decisão judicial que definiu a sede do banco como o local correto, passou-se a seguir esse entendimento.

Guarapari respondeu de forma simples e direta, afirmando que segue as teses fixadas em Repercussão Geral pelo STF.

Em Fundão, foi relatado que a Administração Municipal, em regra, observa as Teses fixadas em Repercussão Geral, seja por meio da Procuradoria, mediante consultas formais e pareceres elaborados por procuradores municipais, seja por outros canais, como treinamentos, publicações ou circulares administrativas. Quando o procurador constata a inobservância de uma Tese Vinculante, a Administração é formalmente alertada sobre a necessidade de adequação, por meio de parecer ou outro instrumento opinativo. Contudo, a implementação prática dessas recomendações enfrenta desafios, tais como: a) Ausência de rotina sistemática para devolução dos processos administrativos com vistas à verificação de cumprimento; b) Caráter opinativo dos pareceres, que não vinculam obrigatoriamente o gestor; c) Elevado volume de trabalho, dificultando o acompanhamento de casos específicos.

Vila Velha, por sua vez, indicou que a Administração Municipal segue as teses apresentadas em sede de Repercussão Geral pelo STF quando estas impactam a legislação tributária, sempre com objetivo de adequar os procedimentos/entendimentos sobre a matéria.

3.2 A ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL E ESTRUTURAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS ÀS TESES DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO PARA AJUSTE DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM DIVERGÊNCIA COM A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Questionou-se à municipalidade “Considerando a natureza controversa do efeito das teses fixadas pelo STF, não sendo pacífica a sua aplicação como erga omnes ou apenas como precedentes obrigatórios para o Poder Judiciário, qual é a postura adotada pela procuradoria quando uma tese fixada em sede de Repercussão Geral diverge da legislação tributária? Existe um procedimento padrão para adequar os atos administrativos a esse entendimento?”

No município de Vitória, não foi apresentado um procedimento ou protocolo acerca do assunto - há uma sugestão de alteração da lei, pois a lei orgânica permite que a Procuradoria

Geral emita pareceres com caráter vinculante, seja para evitar ou seguir a aplicação da Tese. Geralmente, as discussões internas acontecem no âmbito do Conselho Municipal de Recursos Fiscais, porque os Auditores Fiscais fazem seus lançamentos com base nas leis municipais vigentes (legalidade estrita). Os Conselheiros, a seu turno, julgam as impugnações aos lançamentos com base nas leis e também na interpretação conferida a elas por Tribunais Judiciários (ex: STF) e Administrativos (ex: CARF). Nesse exato momento, surgem embates muito ricos, porque, não raro, o Conselheiro adota uma solução pautada em tese fixada pelo STF na sistemática da Repercussão Geral. “As razões para isso?” Pensando no princípio da economicidade, porque, exaurido o julgamento administrativo desfavorável ao contribuinte, este poderá judicializar a questão, impondo ao Poder Público uma significativa condenação a título de honorários sucumbenciais. Logo, não bastassem as questões jurídicas subjacentes, há também uma razão prática para os posicionamentos defendidos. Destaca o ente público que deve ser considerada a realidade local. Ainda que haja certa tendência política em replicar legislações, é essencial que essas adaptações sejam adequadas ao contexto municipal.

Viana indica que a aplicação das decisões do STF não é automática. A Administração observa como essas decisões evoluem antes de agir e, enquanto isso, aplica a legislação municipal vigente. Caso o STF emita decisões importantes de forma recorrente, o tema é levado ao Conselho da Procuradoria para discussão e votação, especialmente quando se percebem mudanças interpretativas. Um exemplo é a execução de valores considerados baixos: há resoluções do CNJ e interpretações diversas, como em casos de penhora onde não se encontram bens ou em questões de licitação. Se houver uma tendência no Judiciário para extinguir esses casos diretamente, a postura da Administração pode ser revista. Assim, as decisões do STF são adaptadas à realidade municipal com a possibilidade de revisão da legislação local para garantir o alinhamento. Portanto, há necessidade de pedir dispensa individualmente em cada caso (ex. extinção de execução fiscal de baixo valor, em que foi aprovado pelo Conselho de Procuradores a dispensa da legislação específica).

Em Cariacica, a postura predominante é submeter as teses ao Conselho Superior da Procuradoria (CONsup), onde as decisões sobre aplicá-las ou não são tomadas de forma colegiada. Observa-se que, em novembro de 2024, foi publicada a Portaria/ PROGER nº 07/24²⁹⁰, que dispõe sobre a dispensa de medidas de defesa e recursos pelos Procuradores

²⁹⁰ CARIACICA. *Portaria PROGER nº 07/2024, de 27 de novembro de 2024*. Dispõe sobre a dispensa de medidas de defesa e recursos pelos procuradores municipais em face de decisões interlocutórias ou definitivas nas instâncias judiciais ordinárias sobre matérias consolidadas, e dá outras providências. Disponível em:

Municipais em face de decisões interlocutórias ou definitivas nas instâncias judiciais ordinárias sobre matérias consolidadas. A adoção das teses do STF é percebida como uma medida para reduzir custos financeiros e processuais, mas a aplicação prática depende de respaldo jurídico adequado e de adaptações às particularidades locais, como a exigência de comprovações adicionais por parte dos contribuintes.

Serra indica que evita ações que possam contrariar os entendimentos consolidados das Cortes Superiores, mesmo quando esses entendimentos estão em conflito com a legislação tributária vigente, tendo em vista a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município nº. 5.539/22²⁹¹, que dispensa apresentação de recurso quando há decisão judicial vinculante ou jurisprudência consolidada contrária.

Guarapari, por sua vez, indica seguir as Teses apresentadas pelo STF, mas não relata a existência de um procedimento padrão para isso.

Em Fundão, a abordagem é casuística, considerando as especificidades da norma tributária municipal, os impactos financeiros e administrativos, e o bem jurídico envolvido. A tendência é seguir os entendimentos do STF, dada sua vinculação ao Poder Judiciário. O Conselho da Procuradoria tem papel importante na uniformização dos entendimentos administrativos e o contencioso administrativo atua como instância consultiva. A Lei nº 1.358/22²⁹² regula aspectos como conciliação, acordo, transação, dispensa ou desistência recursal e contestação em ações judiciais nas quais o município seja parte, oferecendo base legal para as decisões administrativas.

No município de Vila Velha, quando uma Tese fixada em Repercussão Geral diverge da legislação tributária municipal, a Procuradoria analisa caso a caso. Não há um procedimento padrão para adequar os atos administrativos ao entendimento vinculando, mas, na prática, há uma comunicação, ainda que informal, entre as autoridades administrativas e os Procuradores.

<https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PPROGER0072024.pdf?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 03 mar. 2025.

²⁹¹ SERRA. *Lei Ordinária nº 5.539, de 6 de julho de 2022*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município da Serra, sobre o regime jurídico dos procuradores municipais e dá outras providências. Disponível em:

<https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L55392022.html?identificador=3100340033003400320031003A004C00> Acesso em 03 mar. 2025.

²⁹² FUNDÃO. *Lei Ordinária nº 1.358, de 5 de setembro de 2022*. Dispõe sobre a conciliação, acordo, transação, dispensa ou desistência recursal e de contestação nas ações judiciais em que o Município de Fundão for parte, revogando a Lei Municipal nº 1.248/2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://fundao.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L13582022.html?identificador=39003300300034003A004C00> Acesso em 03 mar. 2025.

A Procuradoria Municipal não intervém na atividade legislativa, considerando ainda que a Câmara Municipal possui Procuradoria própria. No exercício de suas atribuições, quando instado a se manifestar sobre o tema, seja na via judicial ou administrativa, o Procurador Municipal pode levar a matéria para o Conselho da Procuradoria com o objetivo de elaborar um parecer padrão e unificar o entendimento da Procuradoria sobre o tema, o que acarreta a vinculação dos Procuradores acerca da matéria posta e unificação de entendimento.

3.3 ANÁLISE DA APLICABILIDADE DAS DECISÕES DO STF EM REPERCUSSÃO GERAL PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA JURÍDICA E A UNIFORMIDADE NA INTERPRETAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO

Questionou-se à municipalidade "A aplicação das decisões do STF em repercussão geral pela Administração Municipal contribui para a segurança jurídica e a uniformidade da interpretação do direito tributário?"

Em Vitória, há uma tendência em observar as decisões do STF, embora com algumas resistências, muitas vezes fundamentadas no princípio da legalidade estrita e na ausência de eficácia vinculante para o Poder Executivo. Além disso, a falta de estrutura em alguns municípios menores é apontada como um fator que dificulta a aplicação das teses, dado o descompasso entre a realidade local e as diretrizes nacionais – a exemplo, há uma disparidade significativa entre realidades municipais, como São Paulo/SP (com quase 12 milhões de habitantes e orçamento de 110 bilhões), com uma população e orçamento robusto, e Serra da Saudade/MG, com apenas 854 habitantes, indagando-se: teria o município de Serra da Saudade/MG capacidade para fazer protestos extrajudiciais? Teria condições de observar o piso fixado pelo STF e também pelo CNJ para as Execuções Fiscais? Ainda assim, destaca-se que a aplicação contribui para a segurança jurídica, desde que haja acompanhamento para evitar mudanças de entendimento pelo STF ou pelos tribunais inferiores.

Viana, Cariacica, Serra e Guarapari demonstram a tendência em seguir as decisões do STF em repercussão geral, embora não de forma automática, atentando-se à necessidade de maturação do entendimento fixado, combinado e ajustado à legislação municipal vigente.

Em Fundão, a aplicação das decisões do STF em Repercussão Geral promove a segurança jurídica e a uniformidade na interpretação do direito tributário. Estas decisões estabelecem diretrizes claras e vinculantes que, ao serem aplicadas pela Administração Municipal, afetam a ocorrência de interpretações divergentes e fortalecem a previsibilidade no âmbito tributário.

Vila Velha, por sua vez, indicou que sim, uma vez que contribui para a segurança jurídica e a uniformidade da interpretação do direito tributário, o que reduz a imprevisibilidade, garante maior estabilidade, evita divergências e, conseqüentemente, conflitos judiciais.

3.4 DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DIRETA DA TESE DO STF EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO.

Questionou-se à municipalidade "A jurisprudência do STF em Repercussão Geral é clara o suficiente para ser aplicada de forma direta no âmbito administrativo municipal?"

Em Vitória, a resposta é predominantemente negativa. Os procuradores relatam dificuldades específicas para compreender decisões, como o Tema 1.184²⁹³, relacionado à extinção de execuções fiscais de baixo valor. Mesmo com a publicação da Resolução nº 547/24 do CNJ, a clareza do conteúdo era insuficiente, exigindo materiais de linguagem simplificada - se o acórdão e a Resolução tivessem ficado realmente cristalinos e inteligíveis, o CNJ não precisaria ter editado um material intitulado "RESOLUÇÃO CNJ 547/2024 EM LINGUAGEM SIMPLES"²⁹⁴. A aplicação automática das teses é vista como convencional, já que é necessário compatibilizar as decisões do STF com a realidade municipal, incluindo legislação vigente e práticas locais.

²⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1184 da Repercussão Geral*. Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, tenha vista alterações legislativas posteriores ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de ativação entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de acusação da ação judicial. Recurso Extraordinário n. 1.355.208. Relator: Min. Cármen Lúcia. Repercussão geral reconhecida em 26 de novembro de 2021. Acordo de mérito publicado em 2 de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1184> Acesso em 05 mar. 2025.

²⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 30, p. 2-4, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

Viana partilha a mesma perspectiva, salientando que a aplicação não é imediata ou integral. O município adota um processo de construção gradual, influenciado por experiências jurídicas prévias, como derrotas judiciais e pareceres do Conselho de Procuradores. Esse cenário reforça a ideia de que as teses do STF precisam de adaptações às especificidades locais.

Cariacica também aponta limitações à aplicação direta das decisões do STF. Embora essas teses estabeleçam diretrizes importantes, como no caso da dedução de materiais na construção civil, elas frequentemente exigem comprovações e ajustes adicionais para alcançar a eficácia desejada no contexto municipal. A ausência de automação na aplicação é um reflexo dessas necessidades adaptativas.

Em Serra, observa-se que, na maioria dos casos, a jurisdição do STF não é suficientemente clara para aplicação direta.

Guarapari reforça essa percepção ao relacionar insegurança jurídica associada a Temas, como os Temas 796²⁹⁵ e 1.348²⁹⁶, que provocou conflitos em relação à cobrança do ITBI sobre a operação de integralização de imóveis ao capital social, seja em relação ao valor venal, ao valor de mercado ou ao valor das cotas, evidenciando a complexidade interpretativa enfrentada pelas administrações municipais.

O Município de Fundão aponta a dificuldade de aplicação direta em determinados casos, seja pela complexidade do tema, seja pela necessidade de compatibilização com especificidades legais ou administrativas locais. Nessas situações, torna-se necessária uma análise complementar e, eventualmente, adaptações para garantir a adequada conformidade ao entendimento previsto.

Ainda, Vila Velha indica que a clareza da jurisprudência do STF em Repercussão Geral depende do caso concreto. Em muitas ocasiões, as Teses fixadas são suficientemente claras

²⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 796 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade tributária do ITBI, prevista no art. 156, § 2º, I, da Constituição, sobre imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, quando o valor total desses bens excederem o limite do capital social a ser integralizado. Recurso Extraordinário n. 796.376. Relator: Min. Marco Aurélio. Repercussão geral reconhecida em 6 de março de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753582490>. Acesso em 03 mar. 2025.

²⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1348 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade do ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, para a transferência de bens e direitos em integralização de capital social, quando a atividade preponderante da empresa é compra e venda ou locação de bens imóveis. Recurso Extraordinário n. 1.495.108. Relator: Min. Edson Fachin. Repercussão geral reconhecida em 6 de novembro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782019281>. Acesso em 03 mar. 2025.

para aplicação direta. No entanto, situações complexas podem demandar interpretações adicionais, o que requer pareceres técnicos da Procuradoria para correta implementação.

3.5 A CONTRIBUIÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL EM QUESTÕES TRIBUTÁRIAS PARA A PREVENÇÃO DE FUTUROS LITÍGIOS

Questionou-se à municipalidade "A aplicação da Repercussão Geral nas questões tributárias é vantajosa para evitar futuros litígios?"

Em Vitória, a aplicação da Repercussão Geral é percebida como positiva. Os procuradores municipais enfatizam que as teses definidas pelo STF funcionam como um paradigma decisório - nas suas manifestações emitidas nos processos judiciais e no âmbito do Conselho Municipal de Recursos Fiscais (CMRF) -, quando enfatizam que a Suprema Corte já definiu seu entendimento no precedente qualificado "A" ou "B", uma que proporciona maior segurança jurídica para o Fisco e para os contribuintes. Além disso, essas teses permitem decisões judiciais mais rápidas, evitando debates judiciais prolongados. Contudo, ressalvas apontam para a necessidade de amadurecimento do entendimento e sua compatibilidade com a legislação municipal vigente, destacando que o impacto das decisões pode variar em função das especificidades locais.

Viana, Cariacica, Guarapari e Serra partilham uma perspectiva semelhante, afirmando que a Repercussão Geral é vantajosa, mas a sua aplicação ocorre de forma gradual, em resposta a processos contínuos de adaptação jurídica e administrativa, o que reflete atuação da advocacia preventiva – mais impactante, muitas vezes.

Fundão indica que a aplicação das teses fixadas em Repercussão Geral reduz a insegurança jurídica e atua como mecanismo dissuasório à judicialização. Isso ocorre porque os contribuintes tendem a evitar litígios cuja tese jurídica já esteja pacificada pelo STF, especialmente em matérias de alta controvérsia. Dessa forma, adotar tais decisões na esfera administrativa pode mitigar custos judiciais e promover maior estabilidade nas relações tributárias.

Vila Velha aponta que sim, pois, além de prevenir a multiplicação de demandas judiciais, promove economia processual e confere maior previsibilidade para os contribuintes e para a Administração Pública.

3.6 RESULTADOS: DA ANÁLISE DO QUESTIONAMENTO APRESENTADO À PROCURADORIA MUNICIPAL TRIBUTÁRIA

Os profissionais que atuam no direito tributário frequentemente enfrentam reviravoltas nas decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais em processos administrativos. Não são raros os casos em que essas instâncias reavaliam e reinterpretam questões anteriormente pacificadas, adotando novas orientações sobre atos e negócios jurídicos que já haviam sido formalizados e concluídos.

No julgamento do RE nº 116.121-3/SP²⁹⁷, o STF definiu que o termo "prestação de serviço", mencionado no art. 1º da LC nº 116/2003²⁹⁸, deveria ser interpretado com base no conceito de serviço proveniente do direito privado. Com isso, ficou estabelecido que a prestação de serviço se limitava às obrigações de fazer, excluindo da incidência do ISSQN qualquer obrigação de dar. Posteriormente, o STF revisitou o conceito de serviço em diversas decisões, buscando avaliar a possibilidade de incidência do ISS em operações específicas, destacando-se os planos de saúde, no RE nº 651.703²⁹⁹, as franquias, no RE nº 603.136³⁰⁰ e o licenciamento de software, nas ADIs nº 1.945/MT³⁰¹ e nº 5.659/MG³⁰². Nessas decisões mais

²⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 116.121*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Octávio Gallotti. Relator para acórdão: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 25 de maio de 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206139>. Acesso em: 03 mar. 2025.

²⁹⁸ BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de agosto de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

²⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 651.703 ED*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 7 de maio de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749745629>. Acesso em 03 mar. 2025.

³⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 603.136-RG*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752973152>. Acesso em 03 mar. 2025.

³⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1945*. Tribunal Pleno. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgamento em 24 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, 20 de maio de 2021. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910765>. Acesso em 03 mar. 2025.

³⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5659*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 24 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910810>. Acesso em 03 mar. 2025.

recentes, o STF indicou uma possível superação do entendimento anteriormente firmado, especialmente no que diz respeito à rígida distinção entre obrigações de dar e de fazer.

Nesse cenário, os contribuintes enfrentam uma verdadeira armadilha burocrática: (i) confiam nas manifestações anteriores da Administração Pública sobre determinadas matérias, ajustando suas práticas tributárias de acordo com o entendimento vigente à época; contudo, (ii) anos depois, encontram-se diante de autos de infração que fundamentam a exigência de créditos tributários em mudanças de orientação das próprias autoridades fiscais. Esse panorama reforça a necessidade de uma análise acerca das premissas constitucionais que sustentam o estudo do tema, buscando soluções que promovam maior estabilidade e previsibilidade no âmbito do direito tributário³⁰³.

3.6.1 O dever Constitucional e a espontaneidade em seguir a Tese Vinculante em Repercussão Geral pela Administração Pública

Atualmente, é inconcebível ação administrativa que seja totalmente vinculada, servil e mecânica, a ponto de eliminar a necessidade de interpretação das normas legais³⁰⁴.

É imprescindível que princípios e normas sejam articulados em um sistema coerente e harmonioso, com o auxílio de uma técnica jurídica adequada, isto é, a simples proclamação de princípios de justiça, por mais bem-intencionados e amplamente aceitos pela comunidade, e a formulação democrática de normas não são suficientes. A sistematização do ordenamento jurídico é uma exigência fundamental da segurança jurídica, pois permite a previsibilidade das respostas para as questões que demandam uma solução fundada no Direito. Nesse sentido, tem-se a crescente influência do Supremo Tribunal Federal na jurisprudência dos tribunais inferiores, delineando suas decisões e “traduzindo importante reflexo da irradiação principiológica promovida em conformidade com a Constituição Federal”³⁰⁵.

³⁰³ AZEVEDO, Adolpho Augusto L. *O processo tributário*. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. ISBN 9788521218715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788521218715/>. Acesso em: 06 dez. 2024.

³⁰⁴ ÁVILA, H. *Teoria da segurança jurídica*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 130. 394.

³⁰⁵ SANTOS, Guilherme Ribas da S. *Segurança Jurídica em Matéria Tributária*. (Coleção Universidade Católica de Brasília). São Paulo: Grupo Almedina, 2022, p. 69. Livro eletrônico. ISBN 9786556276656. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276656/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Nos processos administrativos e nas relações jurídicas análogas, a Administração Pública tem o dever de garantir o tratamento isonômico e consistente, fundamentando-se nos seguintes princípios constitucionais analisados nesse tópico, a saber: a) Princípio da igualdade: situações semelhantes, ainda que envolvam pessoas distintas, devem ser tratadas de forma isonômica, vedando-se qualquer discriminação desproporcional entre aqueles que se encontram em condições fáticas e jurídicas similares; b) Princípios de segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança legítima: a previsibilidade e a coerência nas ações administrativas protegem as expectativas legítimas dos particulares; c) Princípio da eficiência: a atuação coerente da Administração Pública pode evitar a litigância administrativa e a judicialização de questões já decididas, além de contribuir para a celeridade e eficácia de suas atividades³⁰⁶.

3.6.1.1 Promoção da Igualdade Tributária

O estudo empírico revela, como regra geral, a tendência predominante de adesão aos entendimentos estabelecidos em Repercussão Geral, devido ao seu caráter vinculante para o Poder Judiciário, sobretudo após a constitucionalização do direito. No contexto municipal, o Conselho da Procuradoria desempenha um papel fundamental na uniformização dos entendimentos administrativos, incluindo questões tributárias, que oferecem diretrizes vinculantes. Uma vez seguidas pela Administração Municipal, eliminam a possibilidade de interpretações divergentes, promovendo segurança jurídica e garantindo maior previsibilidade na aplicação do direito tributário.

Desde a Constituição de 1988, o uso de princípios na aplicação do Direito se tornou prática comum, com todos os ramos sendo interpretados à luz do Texto Maior, perspectiva que ultrapassa as regras jurídicas e permite os princípios como normas³⁰⁷. Os princípios são normas jurídicas que não dependem de um anúncio explícito ou de uma descrição detalhada de fatos específicos, uma vez que expressam valores e são portadores de uma intensa carga finalística. Já as regras se caracterizam por descrever situações hipotéticas ou por se referirem a conceitos, instituições ou competências, com o propósito de estruturar formas de linguagem

³⁰⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública não deve de coerência na Administração Pública. *Revista Interdisciplinar do Direito* - Faculdade de Direito de Valença, v. 2, pág. 153-172, 2021. Disponível em: <https://unifaa.emnuvens.com.br/FDV/article/view/1183/812>. Acesso em 19 jan. 2025.

³⁰⁷ STRECK, Lenio; PEDRON, Flávio Quinaud. O que ainda podemos aprender com a literatura sobre os princípios jurídicos e suas condições de aplicação. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 41, p. 156-157, ago. 2016. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/ainda-podemos-aprender-com-937411326>. Acesso em: 17 jan. 2025.

que viabilizem a aplicação sistêmica do Direito, em vez de apenas condutas regulares. Por trás de cada norma – incluindo os princípios – há sempre uma causa e uma finalidade específica. Sem esses elementos, a norma perde sua essência e se torna desnecessária³⁰⁸. Acerca do tema, cita-se o Ministro Joaquim Barbosa, quando da relatoria acerca da incidência do ISS sobre as atividades desempenhadas por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, como segue:

A observância de normas gerais em matéria tributária é imperativo de segurança jurídica, na medida em que é necessário assegurar tratamento centralizado a alguns temas para que seja possível estabilizar legitimamente expectativas. Neste contexto, ‘gerais’ não significa ‘genéricas’, mas sim ‘aptas a vincular todos os entes federativos.’³⁰⁹

O exercício da função administrativa está diretamente subordinado à Constituição, fundamentando-se na concepção de juridicidade. Nos dias atuais, o que orienta a atuação administrativa é o bloco de constitucionalidade. Nesse cenário, os precedentes normativos devem ser reconhecidos como fontes primárias do direito, possuindo a força necessária para integrar e moldar a base jurídica que rege a Administração Pública. Assim, a racionalidade das decisões é assegurada pela capacidade de aplicar uniformemente as mesmas razões de decidir a todos os casos análogos. Salvo em situações que justifiquem distinção ou superação de entendimentos, não há margem para a Administração se desvincular dos critérios previamente estabelecidos.³¹⁰

Os precedentes judiciais não devem ser encarados como comandos normativos isolados, mas como elementos integrantes da estrutura normativa. O Direito, enquanto sistema dinâmico e interdependente, abrange tanto normas legisladas quanto decisões judiciais vinculantes, exigindo da Administração Pública uma postura que vá além da consulta eventual a precedentes. Esses entendimentos consolidados devem ser incorporados como parte do arcabouço normativo que orienta e fundamenta a atuação administrativa.

³⁰⁸ NUNES, Cleucio Santos Nunes. *Justiça Tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 256-257.

³⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 433.352 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 20 de abril 2010. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 28 de maio de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611796>. Acesso em 03 mar. 2025.

³¹⁰ DOS SANTOS LOPES, Alexandre. Precedentes judiciais e administração pública: análise dos provimentos normativos elencados no art. 927 do CPC/2015. In: *Anais do Congresso de Processo Civil Internacional*. 2017, p. 378-395. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/19850>. Acesso em: 17 jan. 2025.

Assim, vê-se que a Administração não se sujeita apenas à lei em sentido formal, mas também aos princípios constitucionais implícitos e explícitos, cabendo-lhe o dever jurídico de respeitar os precedentes vinculantes em favor dos direitos do cidadão como forma de assegurar 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.

Contextualizando por meio dos exemplos indicados no questionário, o STJ entendia que a base de cálculo do ISSQN, nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços da Lei Complementar nº 116/2003³¹¹, deveria incluir o preço total do serviço sem dedução de materiais. Contudo, essa posição foi modificada após a decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie no Recurso Extraordinário 603.497/MG³¹², a qual reconheceu a constitucionalidade das deduções previstas na legislação do ISS, permitindo que materiais utilizados na obra – produzidos pelo prestador ou adquiridos de terceiros – fossem excluídos da base de cálculo. Com isso, o STJ alterou sua posição e consolidou o entendimento favorável às deduções. Todavia, em abril de 2023, a Primeira Turma do STJ reverteu essa posição ao julgar o REsp 1.916.376/RS³¹³, estabelecendo que a base de cálculo do ISS nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços da LC nº 116/2003 deve incluir o preço total do serviço sem dedução dos materiais utilizados na obra, favorecendo o Fisco ao ampliar a interpretação da base tributável.

De maneira análoga, isto é, analisando casos que representam situações em que os Tribunais Superiores estabeleceram ou revisaram interpretações jurisprudenciais tributárias em favor do Fisco, tem-se a Súmula Vinculante 58 do STF, que dispõe: o princípio da não cumulatividade não assegura direito de crédito presumido de IPI para o contribuinte adquirente de insumos

³¹¹ BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de agosto de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 03/03/2025.

³¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 603.497-RG*. Tribunal Pleno. Relatora: Min. Ellen Gracie. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 7 maio 2010. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610723>. Acesso em 03/03/2025.

³¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.916.376/RS*. Primeira Turma. Relator: Min. Gurgel de Faria. Julgado em 14 de março de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 18 de abril de 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100111379&dt_publicacao=18/04/2023. Acesso em 03/03/2025.

não tributados, isentos ou sujeitos à alíquota zero. Observa-se decisão claramente favorável ao Ente tributado, pois impede que os contribuintes gerem créditos fictícios a partir de insumos isentos, com alíquota zero ou não tributáveis. A lógica subjacente é que o sistema de não cumulatividade não pode ser usado para criar benefícios além do previsto constitucionalmente.

Assim, os casos exemplificados acima indicam decisões vinculantes favoráveis ao Fisco proferidas por Tribunais Superiores e seguidas prontamente pela Administração Pública, o que suscita uma questão relevante: o dever de seguir uma tese firmada em matéria tributária sob o regime de Repercussão Geral, quando favorece o contribuinte, não deveria ter a mesma força obrigatória quando favorece a Administração Pública, considerando que o Fisco não hesita em aplicar rigorosamente as decisões que ampliam sua arrecadação fiscal?

Não só o estudo empírico, como também a doutrina sinalizam positivamente para a pergunta. A tentativa de fundamentar a justiça fiscal e a igualdade tributária por meio do princípio da dignidade da pessoa humana é uma manifestação do movimento doutrinário da constitucionalização dos direitos, ideia que está relacionada ao efeito expansivo das normas constitucionais, cujos conteúdos materiais e axiológicos se irradiam, com força normativa, por todo o sistema jurídico. O objetivo é conferir uma dimensão ética à criação, elaboração e aplicação das normas e disposições tributárias, com foco na relação entre o Estado e o contribuinte, desenvolvendo a intervenção estatal enquanto ente tributado. Assim, a grande conquista da constitucionalização dos direitos foi condicionar a validade e o significado de todas as normas à interpretação dos princípios estabelecidos na Constituição³¹⁴.

Corroborando a afirmação, analisa-se o Tema nº. 863³¹⁵, que reforça a importância, verificada na prática, dos princípios constitucionais. O STF decidiu na Tese Vinculante acerca dos limites da multa fiscal aplicada de ofício em razão de sonegação, fraude ou conluio, à luz da vedação constitucional ao efeito confiscatório. Trata-se de Recurso Extraordinário em que se discute, à luz do art. 150, IV, da Constituição Federal, a razoabilidade da aplicação da multa

³¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 33, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

³¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 863 da Repercussão Geral*. Limites da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório. Recurso Extraordinário n. 736.090. Relator: Min. Dias Toffoli. Repercussão geral reconhecida em 30 de outubro de 2015. Trânsito em julgado em 5 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4370056&numeroProcesso=736090&classeProcesso=RE&numeroTema=863>. Acesso em: 03 mar. 2025.

fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, no percentual de 150% sobre a totalidade ou diferença do imposto ou contribuição não paga, não recolhida, não declarada ou declarada de forma inexata (atual § 1º c/c o inciso I do caput do art. 44 da Lei 9.430/1996), tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório, com a seguinte Tese: até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa tributária qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio limita-se a 100% (cem por cento) do débito tributário, podendo ser de até 150% (cento e cinquenta por cento) do débito tributário caso se verifique a reincidência definida no art. 44, § 1º-A, da Lei nº 9.430/96, incluído pela Lei nº 14.689/23, observando-se, ainda, o disposto no § 1º-C do citado artigo.

No contexto do Código Tributário Municipal de Cariacica (LC 27/09³¹⁶), o artigo 138, inciso II, prevê uma multa de 150% sobre o valor do imposto devido pelo não recolhimento da importância retida. Contudo, essa multa contraria a tese apresentada pelo STF, que estabelece a limitação da multa tributária no limite de 100% do débito tributário, podendo chegar até 150% em casos de reincidência. Apesar disso, os Auditores Fiscais de Cariacica já desconsideraram a aplicação fora dos termos das condições definidas em Repercussão Geral³¹⁷, alinhando-se à decisão do STF. Essa adaptação à tramitação favorece uma melhor gestão de riscos e alocação de recursos pela Administração Tributária, além de beneficiar os impostos pela redução dos custos de conformidade e pela antecipação de soluções para questões tributárias complexas, promovendo maior segurança jurídica e previsibilidade no cumprimento das obrigações fiscais.

No âmbito do Ente Público, a constitucionalização do direito reflete-se em: (i) restrição da discricionariedade administrativa; (ii) imposição de deveres concretos de atuação; e (iii) fundamento de validade para a realização de atos que apliquem direta e imediatamente a Constituição, independentemente da intermediação do legislador ordinário, a exemplo do pedido de reconhecimento de Imunidade Tributária, conforme previsto no artigo 150, inciso VI, da Constituição Federal. Por outro lado, a aplicação indireta ocorre quando a pretensão é fundamentada em uma norma infraconstitucional. Nesse caso, duas operações se tornam indispensáveis: primeiro, o intérprete deve verificar a compatibilidade da norma infraconstitucional com a Constituição, visto que normas incompatíveis não podem ser

³¹⁶ CARIACICA. Lei Complementar nº 27, de 29 de dezembro de 2009. Institui o Código Tributário do Município de Cariacica e dá outras providências. Disponível em: <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C272009.html?identificador=310035003000370035003A004C00>. Acesso em 03 mar. 2025.

³¹⁷ A exemplo do Auto de Infração nº 584/2024, Termo de Fiscalização nº 503/2024.

aplicadas; segundo, ao aplicar a norma, o intérprete deve direcionar seu sentido e alcance à realização dos fins constitucionais. Estas operações evidenciam que a Constituição irradia a sua força normativa por todo o ordenamento jurídico, influenciando a interpretação e a aplicação das normas em conformidade com os seus valores e objetivos fundamentais³¹⁸.

Busca-se, dessa forma, promover a efetivação do princípio da igualdade, ao assegurar maior previsibilidade nas relações jurídicas e garantir que os contribuintes sejam tratados de maneira uniforme pela Administração Pública, independentemente da unidade federativa ou do município onde estejam localizados³¹⁹, uma vez que esse postulado constitui, primordialmente, diretriz voltada ao legislador na elaboração das políticas legislativas, assegurando que as normas jurídicas não se tornem instrumentos de privilégios ou discriminações³²⁰.

Assim, tem-se que a atribuição constitucional do direito administrativo é intensificada com a incidência de princípios constitucionais gerais e específicos, alterando as relações entre Administração e administrados. Destaca-se a redefinição da supremacia do interesse público, distinguindo entre interesses públicos primários e secundários, com a necessidade de ponderação no caso de conflito; a vinculação do administrador diretamente à Constituição, superando a ideia de mera subordinação à lei ordinária; e a ampliação do controle judicial sobre os méritos dos atos administrativos, com base em princípios como moralidade, eficiência e proporcionalidade, que legitimam a análise da discricionariedade administrativa, desde que exercida com prudência³²¹.

³¹⁸ BARROSO, Luís R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p.128. Livro eletrônico. ISBN 9786553624788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

³¹⁹ MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 71. Livro eletrônico. ISBN 9786556271217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³²⁰ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 9.

³²¹ BARROSO, Luís R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 132. Livro eletrônico. ISBN 9786553624788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

3.6.1.2 Jurisprudência oscilante dos Tribunais Superiores e seus reflexos na Segurança Jurídica

A segurança jurídica está diretamente associada à previsibilidade das ações estatais, legitimadas não apenas pela legislação, mas também pela jurisprudência. Para além das dificuldades advindas da complexidade do sistema normativo, a instabilidade jurisprudencial reforça o quadro de insegurança jurídica, particularmente aquela originada nas Cortes Superiores, órgãos jurisdicionais de cúpula.

Ávila³²² indica que a segurança jurídica é analisada sob duas dimensões: dinâmica e estática. A dimensão dinâmica está associada aos aspectos objetivo e subjetivo, especificamente verificado nos problemas relacionados à ação no tempo e à transição do direito, assegurando ao cidadão que a liberdade juridicamente exercida no passado será respeitada no presente e que a liberdade exercida hoje será respeitada no futuro. Já a dimensão estática está conectada aos elementos da ordem jurídica que garantem a intangibilidade de situações individuais, como a decadência, a prescrição e a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. Esses mecanismos asseguram estabilidade, previsibilidade e evitam efeitos retroativos por força da aplicação da própria norma. Por sua vez, na dimensão subjetiva, a segurança jurídica reflete os princípios da proteção da confiança e da boa-fé, que traduzem sua eficácia direcionada a sujeitos e casos concretos, por meio de um vínculo de lealdade e previsibilidade nas relações jurídicas.

A segurança jurídica se refere ao cuidado que os aplicadores do direito devem adotar ao interpretar as normas jurídicas em relação aos fatos que lhes são submetidos. A legislação, por si só, não é capaz de abarcar integralmente as complexidades das relações jurídico-tributárias. A indeterminação conceitual é inevitável e a interpretação, por sua natureza criativa, torna inviável uma segurança jurídica fundamentada exclusivamente na lei. Nesse contexto, esse princípio deve ser alcançado não apenas por meio da certeza do direito aplicável no texto legal, mas também — e talvez principalmente — durante a interpretação e aplicação da norma

³²² ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 774 p.

tributária. É justamente nesse ponto que surgem os desafios relacionados à instabilidade jurisprudencial e as possíveis soluções para minimizar seus impactos³²³.

Contextualizando ao estudo empírico, observa-se o panorama histórico das decisões sobre o ISS na construção civil. Até 2010, o STJ entendia que a base de cálculo do ISS, nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços da Lei Complementar nº 116/2003, deveria incluir o preço total do serviço, sem qualquer dedução de materiais, entendimento modificado após a decisão monocrática da ministra Ellen Gracie no Recurso Extraordinário 603.497/MG³²⁴, Tema 247 STF. A decisão, por sua vez, reconheceu a constitucionalidade das deduções previstas na legislação do ISS, permitindo que materiais utilizados na obra – produzidos pelo prestador ou adquiridos de terceiros – fossem excluídos da base de cálculo. A partir disso, o STJ alterou sua posição, consolidando o entendimento favorável às deduções.

Em julho de 2020, o Pleno do STF, no RE-AgR-segundo 603497-MG³²⁵, confirmou a decisão de 2010, reafirmando a constitucionalidade das deduções, determinando que caberia ao STJ estabelecer os critérios para interpretar a expressão "materiais fornecidos pelo prestador". Contudo, a confirmação do STF não eliminou as controvérsias, especialmente quanto à definição precisa dos materiais passíveis de dedução.

Desde 2011, o STJ³²⁶ vinha pacificamente aplicando esse entendimento, admitindo a exclusão de materiais incorporados à obra, independentemente de sua origem. No entanto, em abril de 2023, a Primeira Turma do STJ reverteu essa posição ao julgar o REsp 1.916.376/RS³²⁷,

³²³ROCHA, Sérgio André. *Da Lei à decisão: A Segurança Jurídica Tributária Possível na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 23.

³²⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 603.497 RG*, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno. Julgado em 04 de fevereiro de 2010, publicado no DJe de 07 de maio de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610723>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³²⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 603.497 AgR-segundo*, Relator(a): Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno. Julgado em 29 jun. 2020, publicado no DJe de 13 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753445534>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³²⁶MANGIERI, Francisco Ramos. Base de cálculo do ISS nos serviços de construção civil: reviravolta no STJ. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/francisco-mangieri-base-calculo-iss-servicos-construcao/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³²⁷PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ACÓRDÃO COMBATIDO. DECISÃO SURPRESA. INEXISTÊNCIA. ISS. BASE DE CÁLCULO. SERVIÇO DE CONCRETAGEM. DEDUÇÃO DOS MATERIAIS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A valoração jurídica diversa, calcada nos fatos da causa, dada pelo magistrado à atividade empresarial da contribuinte não caracteriza decisão surpresa que justifique a anulação do julgado. 2. Esta Corte Superior há muito consolidou o entendimento de que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, não sendo possível deduzir os materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS. Precedentes. 3. O Supremo Tribunal Federal, ao proferir o primeiro julgamento do RE 603.497/MG (Tema 247 do STF), em 31/08/2010 (DJ 16/09/2010), decidiu reformar acórdão do STJ com fundamento no entendimento do Pretório Excelso sobre a 'possibilidade de dedução da base de cálculo do ISS dos materiais empregados na construção civil'. 4. A partir desse momento, esta Corte Superior, buscando alinhar

estabelecendo o entendimento de que a base de cálculo do ISS nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços da LC nº 116/2003 deve incluir o preço total do serviço, sem dedução dos materiais utilizados na obra. Observa-se que não há pacificação sobre o tema, uma vez pendente o posicionamento da Segunda Turma do STJ.

Nota-se que a variação dos entendimentos dos tribunais afeta diretamente a segurança jurídica, tanto para o contribuinte quanto para o Fisco. Para o contribuinte, a falta de previsibilidade compromete o planejamento e a condução de suas atividades econômicas, gerando incertezas sobre a aplicação do direito e a estabilidade de suas relações jurídicas. Para o Fisco, a oscilação dificulta a uniformização dos procedimentos administrativos e a coerência nas decisões, prejudicando a eficiência da fiscalização, a aplicação isonômica das normas tributárias e a confiança nas instituições.

Alinhada à percepção de oscilação da jurisprudência e diversidade de Teses que imperam nas Instâncias Superiores, observa-se como manifestaram as municipalidades em relação à aplicação das decisões em Repercussão Geral reconhecidas em matéria tributária: a) Há uma tendência em seguir, embora sem efeito automático, devido à necessidade de maturação do entendimento fixado; b) Construção de entendimento gradual; c) A administração geralmente aguarda para observar como essas decisões evoluem antes de agir; d) É necessário acompanhar as decisões do STF para garantir que o entendimento não seja alterado novamente, dado o grau de insegurança nas deliberações da Corte e na inconstância dos tribunais.

a sua jurisprudência à referida decisão da Suprema Corte, começou a decidir naquele mesmo sentido, como se observa, a título de exemplo, no AgRg nos EAREsp n. 113.482/SC, relatora ministra Diva Malerbi (desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 27/2/2013, DJe de 12/3/2013. 5. Entretanto, mais recentemente, em 03/07/2020 (publicação da ata de julgamento em 13/07/2020), nos mesmos autos do RE 603.497/MG, o STF deu parcial provimento a agravo interno para, reafirmando a tese de recepção do artigo 9º, §2º, do DL nº 406/1968 pela Constituição de 1988, assentar que a aplicação dessa tese naquele caso concreto não ensejou reforma do acórdão do STJ, ficando evidenciada, no referido julgamento, a intenção do Pretório Excelso de preservar a orientação jurisprudencial que o Superior Tribunal de Justiça sedimentou no âmbito infraconstitucional acerca da impossibilidade de dedução dos materiais empregados da base de cálculo do ISS incidente sobre serviço de construção civil. Diante desse último pronunciamento da Suprema Corte no julgamento do seu Tema 247, há de voltar a ser prestigiada a vetusta jurisprudência do STJ sobre o tema. 7. Hipótese em que a parte autora nem sequer alegou, muito menos comprovou, que comercializou de forma apartada os materiais empregados nos serviços de concretagem e submeteu o valor deles à tributação pelo ICMS, de modo que não faz jus à pretendida dedução da base de cálculo de ISS. 8. Recurso especial desprovido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.916.376/RS*, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgado em 14 de março de 2023, publicado no DJe de 18 abril de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221916376%22%29+ou+%28RESP+adj+%221916376%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 19 jan. 2025.)

Pode-se citar, também, como exemplo, o Tema 1.348³²⁸, que dispõe acerca do alcance da Imunidade do ITBI (art. 156, §2º, I, da CF/88) na transferência de bens e direitos para integralização de capital social, quando a atividade preponderante da empresa envolve compra, venda ou locação de imóveis. A discussão se conecta ao Tema 796³²⁹ da Repercussão Geral, mas não resolve a principal controvérsia: a possibilidade de os municípios cobrarem ITBI sobre a diferença entre o valor venal do imóvel e o valor atribuído para a subscrição das cotas. Assim têm-se as seguintes perspectivas: a) Contribuintes defendem que a Imunidade Tributária abrange toda a operação, impedindo a incidência do ITBI sobre qualquer diferença de valor; b) Municípios sustentam que a Imunidade Tributária se limita ao valor das cotas integralizadas, permitindo a tributação sobre a diferença entre esse montante e o valor de mercado. Além disso, quando recursos sobre essa questão chegam ao STF, a Corte não julga o mérito, sob alegação de necessidade de reexame de provas (RE 1.448.120/AgR³³⁰ e RE 1.520.765/AgR³³¹).

O Tema 796 reforçou o entendimento municipalista, ao firmar a tese de que a imunidade não alcança valores que excedam o capital social integralizado. Na prática, os tribunais continuam decidindo de forma divergente: alguns aplicam o Tema 796 para justificar a incidência do ITBI, enquanto outros entendem que ele não se aplica ao caso específico da diferença entre valor venal e valor integralizado. A falta de um posicionamento definitivo do STF gera insegurança jurídica tanto para contribuintes, que não conseguem prever os custos tributários da integralização, quanto para os municípios, que enfrentam interpretações divergentes entre os Tribunais de Justiça.

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1348 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade do ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, para a transferência de bens e direitos em integralização de capital social, quando a atividade preponderante da empresa é compra e venda ou locação de bens imóveis. Recurso Extraordinário n. 1.495.108. Relator: Min. Edson Fachin. Repercussão geral reconhecida em 6 de novembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6929423&numeroProcesso=1495108&classeProcesso=RE&numeroTema=1348>. Acesso em 03 mar. 2025.

³²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 796 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade tributária do ITBI, prevista no art. 156, § 2º, I, da Constituição, sobre imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, quando o valor total desses bens excederem o limite do capital social a ser integralizado. Recurso Extraordinário n. 796.376. Relator: Min. Marco Aurélio. Repercussão geral reconhecida em 6 de março de 2015. Trânsito em julgado em 15 de outubro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=796>. Acesso em 03 mar.2025.

³³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.448.120 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento em 13 maio 2024. Diário da Justiça Eletrônico, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=778190395>. Acesso em: 03 mar. 2025.

³³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.520.765 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em 17 fev. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784440538>. Acesso em 03 mar. 2025.

Na Administração Tributária, a observância dos precedentes em atividades de controle e fiscalização permite ao agente cumprir o princípio da legalidade e promover a igualdade. No entanto, para garantir a segurança jurídica, é essencial que um órgão administrativo esteja apto a uniformizar a aplicação dos precedentes jurídicos aos casos concretos. Os Conselhos Administrativos Tributários desempenham esse papel ao assegurar padronização, coerência e isonomia nos atos administrativos em relação aos precedentes, o que exige clareza prévia sobre a consolidação da jurisprudência antes da aplicação de normas pelo agente fiscal, especialmente nos procedimentos que antecedem o lançamento tributário. Tal requisito pressupõe a inexistência de decisões conflitantes nos Tribunais Superiores, a ausência de reanálises do caso e a resolução de pendências no STF sobre matérias já examinadas pelo STJ em sede de recurso repetitivo³³².

O contribuinte, por sua vez, precisa de um grau mínimo de segurança para conduzir, planejar e moldar sua vida de maneira autônoma e responsável. Por isso, desde cedo, o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão foram reconhecidos como fundamentos essenciais do Estado de Direito e podem ser sintetizados da seguinte forma: o cidadão deve ter a garantia de que seus atos, bem como as decisões públicas que afetem seus direitos, posições jurídicas ou relações, praticados ou emitidos em conformidade com as normas vigentes, gerarão efeitos jurídicos duradouros, previstos ou previsíveis com base nessas mesmas normas. Nesse contexto, esses princípios se traduzem principalmente em três aspectos: (1) a proibição de leis retroativas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de atos administrativos constitutivos de direitos³³³.

É certo que não se pode censurar a conduta dos Tribunais Superiores no sentido de evoluir na interpretação que confere ao texto constitucional e ao direito, sendo razoável que quaisquer mudanças de entendimento ocorram apenas diante de pressupostos materiais particularmente relevantes, relacionados ao respeito à confiança legítima dos jurisdicionados, que se baseiam na previsibilidade das decisões judiciais. Não se trata de garantir um direito absoluto à manutenção da supervisão nem de restrições à atividade judicial, mas de refletir sobre como a

³³² MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 73. Livro eletrônico. ISBN 9786556271217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³³³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

proteção da confiança está intimamente ligada à uniformidade das decisões dos Tribunais Superiores³³⁴.

3.6.1.3 Quem tem medo do Regime Jurídico do Direito Administrativo?

Analisando as respostas fornecidas pelo estudo empírico, nota-se a preocupação com a legalidade administrativa, como se observa nos trechos a seguir: a) resistências, ora baseadas no princípio da legalidade estrita (isto é, uma “tese” não poderia prevalecer sobre lei vigente e não julgada inconstitucional), ora amparadas na falta de eficácia vinculante com relação aos Órgãos do Poder Executivo. Com relação ao último argumento, a literatura jurídica aponta dois exemplos de manifestações oriundas do Judiciário que vinculam seus órgãos e também aqueles do Poder Executivo: (i) as decisões judiciais proferidas em controle concentrado de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade); e (ii) as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal; b) lançamentos fiscais pelos Auditores com base nas leis municipais vigentes (legalidade estrita); c) necessidade de maturação do entendimento fixado combinado com a legislação municipal; d) necessário compreender a realidade do município, incluindo sua legislação e prática; e) observar como as decisões com Repercussão Geral reconhecida evoluem, aplicando-se a legislação municipal vigente.

O princípio da legalidade na Administração Pública vincula a atuação administrativa à lei formal, às normas administrativas e aos outros dispositivos legais, conforme previsto nos arts. 3º, 96 e 142, parágrafo único, do CTN, e no art. 37 da Constituição Federal. O art. 3º do CTN define o tributo como exigível apenas por meio de atividade administrativa plenamente vinculada, estendendo-se essa vinculação a toda a legislação tributária. Por sua vez, o art. 142, parágrafo único, determina que a atividade administrativa, além de vinculada, é obrigatória, o que implica que cabe à Administração Pública apenas a alternativa de cobrá-la em conformidade com a legislação pertinente, reforçando a centralidade do princípio da legalidade.

³³⁴ SANTOS, Guilherme Ribas da S. *Segurança Jurídica em Matéria Tributária*. (Coleção Universidade Católica de Brasília). São Paulo: Grupo Almedina, 2022, p 70. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276656/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

A atuação do agente público "conforme a lei e o direito" deve incorporar uma concepção de legalidade intrinsecamente vinculada aos princípios constitucionais, de modo que a resposta administrativa às questões tributárias reflita a harmonia com a jurisprudência consolidada nos precedentes do STJ e STF³³⁵. A CF consagrou tais fundamentos ao Estado Democrático de Direito, referenciados em duas ideias centrais: a) visão ampliada do princípio da legalidade; b) participação ativa do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública. Quanto ao primeiro aspecto, o Estado Democrático de Direito busca alinhar a lei aos ideais de justiça, vinculando o Estado não apenas à lei em seu aspecto formal, mas ao Direito como um todo, incorporando os valores explícitos e implícitos presentes na Constituição³³⁶.

A instabilidade dos atos e decisões da Administração Pública, associada à alta probabilidade de invalidação em diferentes instâncias de controle, gera impactos negativos na eficiência administrativa, o que provoca uma insegurança jurídica indesejável e compromete a ordem jurídica. Tal contexto fomenta o chamado "direito administrativo do medo", em que o receio de exercer a discricionariedade, mesmo de forma legítima e fundamentada na boa-fé, resulta no temor de interpretações divergentes por parte dos órgãos de controle, capazes de responsabilizar pessoalmente gestores que adotem posturas proativas e criativas. Como consequência, muitos se retraem, concentrando esforços em proteger-se contra possíveis sanções, em detrimento da busca de soluções inovadoras para os desafios públicos que demandam sua atenção³³⁷.

Por "direito administrativo do medo" entende-se a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo, bem como o exercício da função administrativa, orientada predominantemente pelo temor dos agentes públicos em tomar decisões, dada a elevada probabilidade de responsabilização decorrente de um controle externo disfuncional, o que

³³⁵ “O princípio da juridicidade equivale a uma ampliação do objeto tradicional do princípio da legalidade. A administração estaria obrigada a respeitar o que se convencionou chamar de “bloco de legalidade”, onde estariam inseridos, além das leis complementares e ordinárias, as Constituições, Federal e Estaduais; as Medidas provisórias; Tratados e Convenções internacionais; atos administrativos normativos; resoluções e Decretos legislativos; os costumes e os princípios gerais do direito. A subsunção dos fatos jurídicos passa a ser conforme “a lei e o direito”, como um todo, e não apenas conforme a lei.” (MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 62. Livro eletrônico. ISBN 9786556271217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 06 mar. 2025.)

³³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo. Atlas, 2014, p. 27.

³³⁷ PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Trinta anos de controle da Administração Pública: à espera de um giro de eficiência. In: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Transformações do Direito Administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018. p. 45.

prioriza a autoproteção decisória e a evasão de responsabilização, muitas vezes em detrimento do interesse público e da eficiência administrativa³³⁸.

Reforçando o fundamento, destaca-se, mais uma vez, o argumento apresentado pela municipalidade acerca da aplicação das teses reconhecidas em repercussão geral: resistências, ora baseadas no princípio da legalidade estrita (isto é, uma “tese” não poderia prevalecer sobre lei vigente e não julgada inconstitucional), ora amparadas na falta de eficácia vinculante com relação aos Órgãos do Poder Executivo. Ora, se o Procurador Municipal não duvida em aplicar a lei municipal que não detalha especificidades da prática municipal, por que titubearia em aplicar Tese do STF sobre fundamento de que não se adequa à realidade do município?

No contexto da pesquisa, percebe-se que, ao responderem sobre a aplicação das teses jurídicas introduzidas em repercussão geral, os procuradores municipais, em sua maioria, não destacaram expressamente a eficácia vinculante atribuída pelo Supremo Tribunal Federal. Essa ausência pode indicar uma compreensão diferenciada sobre o alcance desses enunciados no âmbito administrativo ou mesmo a percepção de que ainda há espaço para interpretação diante das particularidades municipais. Contudo, essas construções jurisprudenciais do STF possuem efeito vinculante e integram o conceito de juridicidade. Assim, a falta de referência expressa a essa vinculação pode demonstrar uma abordagem mais cautelosa em sua aplicação pela Administração Pública.

Dessa forma, considerando que o Procurador Municipal aplica a legislação local mesmo diante de eventuais lacunas quanto às especificidades da prática administrativa, torna-se difícil sustentar, sob o ponto de vista jurídico, a rejeição de uma tese firmada pelo STF com base na alegada incompatibilidade com a realidade municipal. Eventuais tentativas de flexibilizar sua aplicação podem se mostrar pouco compatíveis com o regime jurídico estabelecido pelo Código de Processo Civil e com o entendimento consolidado da Suprema Corte, especialmente quando se considera que tais teses não se configuram como meras orientações, mas sim como enunciados normativos que demandam observância por parte da Administração Pública.

Nota-se se que a tese jurídica vem sendo estruturada como um preceito de caráter genérico e abstrato, semelhante à lei³³⁹, ao estabelecer o resultado de um julgamento, com a finalidade de

³³⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

garantir sua ampla aplicação a casos que envolvam a mesma questão jurídica. No modelo brasileiro, as de teses jurídicas, formuladas ao final dos julgamentos pelos tribunais superiores, orientam a solução de casos futuros, com efeito vinculante conferido pela legislação processual³⁴⁰, consolidando-as como referência obrigatória na aplicação do

³³⁹ Castanheira Neves indica que “(...) o julgador deve decidir, ‘exprimindo-nos como Kant, de tal modo que possa querer que a máxima de sua decisão se converta numa lei geral’, pois o que assim se pretende é que a decisão concreta satisfaça a exigência da racionalidade (da universalidade), i. e., que a decisão concreta possa ser pensada em geral (para todos os casos da mesma natureza, para todos os casos ‘iguais’) sem contradição: que a decisão não se esgote intuitiva e indiscernivelmente naquele caso, mas que se justifique como decisão racional dele (nos seus fundamentos e consequências) e, portanto, justificada também todas as vezes que ele se repita. Mas diferente é propor-se a elaboração de uma regra ou norma geral e abstracta a partir da decisão concreta, pois essa regra ou norma visa o grau lógico geral-abstracto que permite mantê-la e aplicá-la sempre igualmente a casos do mesmo gênero, não obstante as diferenças especificantes ou as circunstâncias particulares e concretas com que esses casos realmente se apresentem; e para tanto terá juntamente de abstrair-se dessas diferenças e circunstâncias – é esta a índole de uma regra ou norma geral-abstracta e da sua aplicação igual: os casos são particulares--concretos e a norma inteciona-os geral-abstractamente. Naquela primeira pretensão judicativa pensa-se hipoteticamente o caso repetido com as suas circunstâncias concretamente relevantes – senão, não era aquele caso pensado universalmente –; nesta segunda pretensão normativa terá de abstrair-se, e pré-abstrair-se, de certas dessas circunstâncias – sem o que não seria construído um caso geral-abstracto, um gênero de caso. Daí que o primeiro tipo de juízo seja possível (logicamente possível), mas não já o segundo, em arbítrio: com efeito, não se pode saber antecipadamente de que circunstâncias se há de abstrair, já que todas elas são concretamente relevantes naquele caso. (...) É por isso que a racionalidade jurídica de uma normatividade judicativa de precedentes e da utilização destes como critério normativo se não confunde com a racionalidade de uma normatividade lógico-normativista e de aplicação uniforme de regras ou normas gerais e abstractas.” (NEVES, António Castanheira. *O instituto jurídico dos ‘assentos’ e a função dos supremos tribunais*. Coimbra: Coimbra Ed, 1983, p. 640, nota 1584.)

³⁴⁰ Este é o perigo de se fazer a afirmação no sentido de que os Tribunais Superiores são tribunais de teses! De rigor, os Tribunais Superiores decidem casos. E, desses casos, nasce uma tese! Mas esta tese não é o verdadeiro objeto de decisão do tribunal. Assim como não se confunde com o precedente. O verdadeiro objeto de decisão do tribunal é o caso, e é a decisão do caso que deve constar da tese. Essa é uma regra que se aplica a todo o processo civil brasileiro. Juízes decidem casos! É claro que é diferente a carga normativa de uma decisão do STF tomada no regime da repercussão geral, de uma decisão de um juiz de 1.º grau, porque se está, no caso do STF, diante de um precedente vinculante. Isso significa que, embora se trate de uma decisão que resolva um caso concreto, esta mesma decisão é revestida de um caráter normativo equivalente ao da lei: por isso a conveniência de se redigirem teses. Mas, há uma diferença fundamental entre teses e textos legislativos: textos legislativos são abstratos e teses são enunciados normativos necessariamente vinculados a um caso concreto, que terá sido anteriormente julgado. Assim, ainda que se entenda que a tese fixada no precedente qualificado é norma jurídica, é fundamental que se tenha em mente que esta não consiste em norma geral e abstrata, fruto da vontade política, mas sim, em norma produzida à luz de um caso individual e concreto. Afinal, a produção de normas gerais e abstratas a partir da expressão da vontade política é tarefa do Poder Legislativo. A função do Judiciário é aplicar essas normas gerais e abstratas aos casos individuais e concretos, sendo certo que, para tanto, o Judiciário estabelece conclusões acerca da interpretação, do alcance e da aplicação dessas normas gerais na fundamentação da decisão. Entretanto, ao contrário das normas gerais e abstratas produzidas pelo Legislativo, em que os fatores (políticos) levados em consideração para a tomada de decisão se descolam da norma ao final produzida, a norma do precedente permanece ligada de uma maneira indissociável aos fatos do caso concreto submetido à apreciação. Essa concepção permite que a ‘tese jurídica’ cumpra seu principal “objetivo” no sistema de precedentes: ser aplicada, objetivamente, a todos os feitos envolvendo a mesma questão jurídica, que sejam exatamente idênticos, possivelmente suspensos desde a afetação do tema. Cabe ao STF, na sua função de criar precedentes vinculantes orientar não só as decisões dos demais órgãos do Poder Judiciário brasileiro, mas também a conduta do próprio jurisdicionado. Quando, se redige uma tese para espelhar aquilo que foi decidido no caso concreto, não se estará praticando inconstitucionalidade alguma! Ao contrário disso, se estará aplicando, com sabedoria, um sistema (que é o de precedentes vinculantes, criado pelo CPC de 2015) que tem a potencialidade de gerar coesão e harmonia do direito, isonomia de tratamento a todos os jurisdicionados, numa palavra: segurança jurídica (ALVIM, Teresa Arruda; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. *Sobre a fixação da “tese” na repercussão geral*. Migalhas, 4 fev. 2023. Disponível em:

direito³⁴¹. Isso porque, o STF, ao exercer sua função de formação de precedentes vinculantes, não apenas orienta as decisões dos demais órgãos do Poder Judiciário brasileiro, mas também influencia diretamente a conduta dos jurisdicionados. Dessa forma, suas deliberações não se limitam à resolução de conflitos individuais, mas desempenham um papel estruturante na uniformização da interpretação constitucional, promovendo segurança jurídica e previsibilidade nas relações jurídicas³⁴².

Além disso, a edição de teses jurídicas pelos tribunais superiores transformou a dinâmica interpretativa do direito. Ao consolidar entendimentos com efeito vinculante, esses enunciados passam a orientar a exegese normativa em casos futuros, reduzindo a margem para construção jurisprudencial pelos tribunais de origem e restringindo a individualização das situações concretas, o que influencia a atuação do Poder Judiciário e da Administração Pública. Embora a PGM tenha margem interpretativa dentro do ordenamento jurídico, essa prerrogativa se restringe diante da fixação de uma tese pelo STF, uma vez que representa a interpretação vinculante da norma, restringindo a liberdade dos procuradores municipais na elaboração de pareceres e na condução de demandas jurídicas. Assim, práticas que anteriormente permitiam maior flexibilidade para a adequação do direito à realidade local passam a exigir a aplicação direta dos entendimentos consolidados, o que restringe a possibilidade de interpretações próprias no âmbito administrativo.

Nesse contexto, destacam-se as inovações introduzidas pela Lei 13.655/2018³⁴³, que alteraram o LINDB ao incorporar dispositivos específicos ao direito público, com objetivo de enfrentar a cultura do controle excessivo e combater a paralisia administrativa. O artigo 28 indica que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro.", disposição que representa marco na proteção dos agentes públicos, promovendo maior segurança jurídica e incentivando a tomada de decisões fundamentadas, sem o recebimento excessivo de responsabilização injusta. Cita-se, ainda, a

<https://www.migalhas.com.br/depeso/394608/sobre-a-fixacao-da-tese-na-repercussao-geral>. Acesso em: 12 mar. 2025).

³⁴¹ FERRAZ, Thaís Schilling. Ratio decidendi x tese jurídica. A busca pelo elemento vinculante do precedente brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 265, p. 419-441, mar. 2017.

³⁴² ALVIM, Teresa Arruda; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. *Sobre a fixação da "tese" na repercussão geral*. Migalhas, 4 fev. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/394608/sobre-a-fixacao-da-tese-na-repercussao-geral>. Acesso em: 12 mar. 2025.

³⁴³ BRASIL. *Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

Lei 14.230/21³⁴⁴, definindo mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, ao exigir, em diversos dispositivos, a comprovação do dolo específico para a configuração de atos ilícitos. O legislador, inclusive, define o dolo como "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei", enfatizando a necessidade de uma intenção clara e direcionada para a prática do ato ilícito.

A visão realista da nova LINDB adota uma abordagem pragmática que limita as incertezas inerentes ao sistema jurídico, distanciando-se da idealização de um direito administrativo completo e consistente. Admitindo que as normas frequentemente apresentam lacunas e ambiguidades, a LINDB enfatiza a importância da contextualização e da consideração das especificidades de cada caso na atuação dos controladores jurídicos, evitando a aplicação de soluções abstratas e pré-concebidas. Essa perspectiva aceita a incerteza como elemento inerente ao Direito e direciona o foco para o comportamento dos operadores, exigindo ponderação e adaptação às realidades administrativas, o que supera idealizações abstratas e bastante formalistas³⁴⁵.

Observando as respostas apresentadas no estudo empírico, destaca-se a afirmação “os Auditores Fiscais fazem seus lançamentos com base nas leis municipais vigentes (legalidade estrita)”. Exemplificando, a municipalidade de Cariacica, por meio do artigo 194 do Código Tributário Municipal, regula os critérios para a composição da base de cálculo do ITBI. Especificamente no §2º, prevê-se que, nos casos de arrematação, leilão, remissão, adjudicação de imóveis ou direitos a eles relacionados, a base de cálculo será o maior valor entre a avaliação judicial ou administrativa e o preço efetivamente pago.

No entanto, a jurisprudência pacificada pelo STJ, conforme o julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.542.296/SP³⁴⁶, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, decidiu que, em alienações judiciais, a base de cálculo do ITBI é o valor venal do bem transmitido, que corresponde ao valor pago na arrematação em hasta pública. Tal entendimento decorre da

³⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em 05 mar. 2025.

³⁴⁵ SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 126, pág. 45-80, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/1075/679>. Acesso em: 24 jan. 2025.

³⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.542.296/SP*. Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 22 de outubro de 2019. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 29 de outubro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902046853&dt_publicacao=29/10/2019. Acesso em 05 mar. 2025.

interpretação do artigo 38 do CTN, que define que a base de cálculo do ITBI deve ser o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. No referido julgamento, o STJ aplicou a Súmula 83, consolidando a tese de que, para fins de ITBI, o valor da arrematação prevalece sobre outras avaliações.

Nesse contexto, os Auditores Fiscais³⁴⁷ submeteram a questão à análise da Procuradoria Municipal, confirmando que o Poder Executivo, assim como os demais Poderes do Estado, deve orientar sua atuação pela estrita observância da legalidade, com prioridade às normas constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito³⁴⁸.

Em conclusão, a Procuradoria Municipal, no exercício de sua função consultiva, emitiu o Acórdão nº 01/22³⁴⁹, determinando o afastamento do disposto no art. 194, §2º, da LC n.º 27/2009, com fundamento em sua inconstitucionalidade material. Essa medida, baseada na prerrogativa do Chefe do Executivo de orientar seus órgãos subordinados a deixarem de aplicar administrativamente normas manifestamente inconstitucionais, visa não apenas monitorar a atuação da Administração Pública à jurisdição consolidada, mas também evitar o julgamento de demandas judiciais fadadas ao insucesso, que poderia resultar em condenações ao Município por custas e honorários.

³⁴⁷ Demanda submetida no Processo nº 15.699/2021, com assunto Impugnação/ Revisão Guia ITBI, no município de Cariacica, em 30 de junho de 2021.

³⁴⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024, p.772. Livro eletrônico. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

³⁴⁹ EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. BASE DE CÁLCULO PARA A INCIDÊNCIA DO ITBI. ARREMATÇÃO EM HASTA PÚBLICA. VALOR ARREMATADO. PRECEDENTES DO C. STJ E E. TJES. ART. 194, §2º, DA LC 27/2009. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NEGATIVA DE EFICÁCIA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MEDIDA EXCEPCIONAL. 1. A jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça é uníssona no sentido de que o valor venal para fins de composição da base de cálculo do ITBI é aquele consignado no próprio ato de arrematação. 2. O e. Tribunal Pleno do TJES reconheceu a inconstitucionalidade material da legislação do Município de Guarapari, ao instituir novo critério para a base de cálculo do ITBI (valor da avaliação judicial ou administrativa) – tal como feito na legislação de Cariacica. 3. O controle de constitucionalidade repressivo da lei ou dos atos normativos é da competência do Poder Judiciário. Como medida excepcional, poderia o Chefe do Poder Executivo negar eficácia a norma municipal inconstitucional 4. Possibilidade de o Chefe do Executivo determinar a seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente o disposto no art. 194, §2º, da LC n.º 27/2009, por motivo de inconstitucionalidade material - sem prejuízo do exame posterior pelo Poder Judiciário. 5. A aplicação do dispositivo em questão acarretaria o ajuizamento de inúmeras demandas judiciais, fadadas ao insucesso, gerando condenação em custas e honorários ao Município. 6. Em eventual judicialização de demanda sobre o tema em análise, os d. Procuradores Municipais devem levantar a questão da inconstitucionalidade da norma (art. 194, §2º, da LC n.º 27/2009), a fim de viabilizar o exercício do controle de constitucionalidade difuso pelo Poder Judiciário. Cariacica/ES, 13 de julho de 2022. (CARIACICA. Acórdão 01/22. Processo n.º 20.624/2021. Interessada: Secretaria Municipal de Finanças. Relatora: Procuradora Municipal Camilla Martins Frizzera Reggiani. Publicado no Diário Oficial de Cariacica em 13 de julho de 2022, disponível em: <blob:https://diariooficial.cariacica.es.gov.br/ff517f7e-e12c-426b-9306-e14e09d1253d>. Acesso em: 17 jan. 2025.)

Destaca-se o entendimento do Parecer Municipal de que os princípios constitucionais não estão numa escala menor que a regra, não dependendo de lei ou norma específica para produzir efeitos. Diante dessas premissas, aplica-se diretamente o Princípio da Isonomia (art. 3º, IV, e art. 5º, caput, da CF) para aferir a inconstitucionalidade da norma municipal. Ferir a Constituição Federal não significa contrariar apenas as normas expressas, mas também as derivadas da interpretação principiológica. Assim, o artigo 194 §2º da LC 27/09 está contrariando a Constituição Federal por atacar a base principiológica: está dando tratamento diferenciado para contribuintes na mesma situação. Ademais, a Procuradoria destacou que, em eventual judicialização, deverá ser arguida a inconstitucionalidade do dispositivo em questão, possibilitando ao Poder Judiciário exercer o controle difuso de constitucionalidade.

As bases do Direito Administrativo demonstram que, ao limitar exclusivamente à lei a interpretação das ações do administrador público, soluções práticas podem ser retardadas, comprometendo a eficiência administrativa. No contexto do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública opera em uma esfera pluralista, refletindo a complexidade da sociedade contemporânea. O respeito à liberdade e à autonomia conecta-se à margem decisória do administrador público, enquanto as normas de Direito Administrativo, além de orientar gestores, buscam atingir os cidadãos. Nesse sentido, a moldura normativa idealizada por Kelsen sugere uma razoabilidade que permite ao gestor concretizar o interesse público, alinhando preceitos constitucionais à realidade fática de cada situação³⁵⁰.

3.6.1.4 Eficiência da Administração Pública

Analisando as respostas fornecidas pelo estudo empírico, nota-se a preocupação com a eficiência administrativa, como é observado nos trechos a seguir: a) A adoção do entendimento do STF pode resultar em menor onerosidade, redução do impacto financeiro, despesas de sucumbência e custos processuais para o município, tanto de forma repressiva quanto preventiva. Assim, o STF, sendo instância final do Judiciário, deve ser observado para evitar o adiamento de possíveis prejuízos à Administração municipal; b) A observância das

³⁵⁰ SILVEIRA FILHO, Orlando Soares da; ELALI, André de Souza Dantas. O princípio da legalidade a partir da atividade interpretativa do gestor público previsto no art. 22 da LINDB. *Revista Insigne de Humanidades*, Natal, v. 1, pág. 133-147, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://insigneacademica.com.br/ojs/index.php/revistainsignedehumanidades/article/view/11/45>. Acesso em: 24 jan. 2025.

decisões com Repercussão Geral reconhecida promove um paradigma decisório capaz de proporcionar maior segurança jurídica aos contribuintes e ao próprio Fisco, evitando futuros litígios; c) A aplicação das Teses fixadas em Repercussão Geral reduz a insegurança jurídica e atua como mecanismo dissuasório à judicialização, uma vez que os contribuintes tendem a evitar litígios cuja Tese jurídica já esteja pacificada pelo STF, especialmente em matérias de alta controvérsia. Dessa forma, adotar tais decisões na esfera administrativa pode mitigar custos judiciais e promover maior estabilidade nas relações tributárias; d) A adoção do entendimento do STF pode resultar em menor onerosidade, redução do impacto financeiro, despesas de sucumbência e custos processuais para o município. Tanto de forma repressiva quanto preventiva, deixar de agir também impacta as finanças públicas. Observa-se que deve haver respaldo para implementar as ações. O STF, sendo instância final do Judiciário brasileiro, deve ser observado para evitar o adiamento de possíveis prejuízos à Administração municipal.

Como visto, o princípio da legalidade tem sido interpretado sob uma perspectiva mais substancial do que formal, possibilitando uma aplicação eficaz das normas programáticas idealizadas pelo constituinte originário. Isso porque o Direito Administrativo foi concebido para colaborar com a Administração Pública, vinculando-a às leis emanadas pelo Poder Legislativo, conferindo validade aos atos administrativos. Essa vinculação legal garante segurança jurídica e previne desvios de finalidade específicos, restringindo a atuação do gestor público a parâmetros previamente definidos. Contudo, apesar de sua relevância e da sedimentação de seus conceitos, o princípio da legalidade enfrenta desafios na prática administrativa, dado que há situações cotidianas que o legislador não consegue antecipar completamente, exigindo interpretações mais dinâmicas e ajustadas à realidade concreta³⁵¹.

Jobim³⁵² identifica uma tríplice dimensão no princípio da eficiência, abarcando as esferas gerencial, administrativa e hermenêutica, em que defende a eficiência gerencial diretamente relacionada à obtenção de bons resultados na prestação do serviço público, considerando aspectos qualitativos, econômicos e de produtividade. No que se refere à eficiência administrativa, descreveu como uma aparência endoprocessual, impondo ao juiz a

³⁵¹ SILVEIRA FILHO, Orlando Soares da; ELALI, André de Souza Dantas. O princípio da legalidade a partir da atividade interpretativa do gestor público previsto no art. 22 da LINDB. *Revista Insigne de Humanidades*, Natal, v. 1, pág. 133-147, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://insigneacademica.com.br/ojs/index.php/revistainsignedehumanidades/article/view/11/45>. Acesso em: 24 jan. 2025.

³⁵² JOBIM, M. F. *As funções da eficiência no processo civil brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

responsabilidade de zelar pela "arquitetura processual", o que implica na adoção de um formato adequado à natureza do direito material em disputa. A eficiência hermenêutica, como instrumento de garantia da segurança jurídica e da tutela tempestiva, sublinha a importância da fundamentação analítica e racional das decisões judiciais, conforme o artigo 489, § 1º, do CPC/2015, como uma manifestação de eficiência. Assim, a qualidade decisória é essencial para conferir racionalidade ao sistema jurisdicional, favorecendo a pacificação precoce das partes por meio da previsibilidade das decisões judiciais.

Reforçando o argumento, a Lei nº 13.655/18 especificou diretrizes para a aplicação das normas de direito público, a exemplo do artigo 22³⁵³. Esse dispositivo impõe ao controlador a obrigação de fundamentar suas decisões com maior profundidade, similarmente ao que ocorre no artigo 20³⁵⁴ da mesma lei. Antes de aplicar qualquer sanção, o controlador deve levar em conta as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público, bem como os critérios próprios das políticas públicas que estão sob sua responsabilidade. A norma busca evitar análises descontextualizadas, muitas vezes realizadas em ambientes alheios à realidade enfrentada pelo administrador público. “Afinal, é muito mais fácil interpretar e tomar uma decisão dentro do gabinete, isolado, sem considerar as dificuldades reais e trágicas que o administrador precisa lidar no seu dia-a-dia nem as múltiplas demandas urgentes da população”³⁵⁵.

O artigo 21 da LINDB³⁵⁶, por sua vez, estabelece que toda decisão que, no âmbito administrativo, controlador ou judicial, venha a invalidar um ato, contrato, ajuste, processo ou

³⁵³ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025).

³⁵⁴ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025).

³⁵⁵ VALIATI, Thiago Priess. *O impacto da Nova Lei de Introdução (L. 13.655/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo*. Coluna Direito do Estado, n. 416, a. 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>. Acesso em: 26 jan. 2025.

³⁵⁶ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades

norma administrativa deve indicar expressamente seus efeitos futuros. Em outras palavras, é necessário considerar as consequências práticas, tanto jurídicas quanto administrativas, dessa invalidação, já que tais decisões podem causar prejuízos aos envolvidos ou a terceiros de boa fé, gerar custos para os afetados, comprometer a Administração Pública, agravar situações existentes ou impactar direitos coletivos. Diante disso, o responsável pela decisão deve, antes de decretar a invalidação, avaliar cuidadosamente diversos aspectos. É necessário examinar como essa medida incidirá no contexto concreto, os custos que acarretarão, as pessoas que serão impactadas, os elementos indispensáveis para a existência do ato e os caminhos para sua regularização. Além disso, é fundamental que a decisão seja fundamentada, diminuindo de forma clara e justificada o que deve ser feito ou desfazer-se, sempre com observância dos princípios da proporcionalidade e da equidade³⁵⁷.

A avaliação das consequências práticas introduziu o dever de motivação das decisões administrativas, não fundamentadas apenas em valores abstratos ou argumentos desvinculados de uma análise fático-normativa da situação em questão, alinhando-se à determinação ao Poder Judiciário pela CF de 1988 (art. 93, inciso IX) e pelo Código de Processo Civil (art. 489, §§ 1º e 2º). Nesse contexto normativo, destaca-se também o art. 24 da LINDB³⁵⁸, que assegura a proteção à confiança dos administrados, resguardando a validade de entendimentos vigentes no momento da prática dos atos administrativos, em respeito ao princípio da segurança jurídica³⁵⁹.

do caso, sejam anormais ou excessivos.” (BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

³⁵⁷ DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do Direito Público, ocasiões à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum*, Marília/SP, v. 2, pág. 305-318, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 26 jan. 2025.

³⁵⁸ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.” (BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025).

³⁵⁹ BASTOS, Verônica Issi Simões. *O papel da Advocacia Pública na aplicação dos precedentes judiciais: o estudo do modelo de atuação da PGE/GO após a vigência do Novo Código de Processo Civil (2015-2020)*. 2022. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2022.

O princípio da eficiência se relaciona diretamente à análise das realidades locais dos municípios, como se observa nas respostas fornecidas pelo estudo empírico nos trechos a seguir: a) As decisões da Suprema Corte devem ser adaptadas à realidade municipal com a possibilidade de revisão da legislação local; b) A aplicação das decisões vinculantes não é automática e depende de Pareceres da Procuradoria, que devem considerar a realidade local – são essenciais as adaptações ao contexto municipal; c) A solução idealizada em espaços refrigerados de Brasília poderá não ser a mais adequada para municípios com pouca ou nenhuma estrutura para a cobrança da dívida ativa. Infelizmente, vivemos num país de dimensões continentais com realidades extremamente desiguais, merecendo realce, apenas para exemplificar, São Paulo/SP (com quase 12 milhões de habitantes e orçamento de 110 bi) e Serra da Saudade/MG, com 854 habitantes. Teria o município de Serra da Saudade/MG capacidade para fazer protestos extrajudiciais? Teria condições de observar o piso fixado pelo STF e também pelo CNJ para as Execuções Fiscais?;

A consideração das especificidades locais em prol do princípio da eficiência pode ser observada nos Códigos Tributários Municipais dos entes analisados, especialmente na dedução de materiais na construção civil. Como visto, após a decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie no RE 603.497/MG (Tema 247 do STF), reconheceu-se a constitucionalidade das deduções previstas na legislação do ISS, permitindo a exclusão da base de cálculo dos materiais utilizados na obra, independentemente de serem produzidos pelo prestador ou adquiridos de terceiros. No entanto, em atenção à realidade municipal, Cariacica, no artigo 144-B da LC 27/09³⁶⁰, condiciona a dedução dos valores dos materiais utilizados na obra à comprovação por meio de notas fiscais que indiquem expressamente a obra a que se referem, exigindo-se, ainda, documento fiscal idôneo que discrimine os materiais com seus respectivos valores.

³⁶⁰ Art. 144-B. Na prestação dos serviços a que se referem os subitens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei, poderão ser deduzidos da base de cálculo o valor dos materiais efetivamente empregados na obra, fornecidos pelo prestador dos serviços, quando adquiridos de terceiros ou transferidos pelo próprio prestador e a subempreitada devidamente tributada neste Município, desde que devidamente comprovados por meio de notas fiscais com referência expressa à obra objeto da dedução. Parágrafo único. Para fins deste artigo, considera-se material fornecido pelo prestador do serviço aquele que permanecer incorporado à obra após sua conclusão, desde que a aquisição, pelo prestador, seja comprovada por meio de documento fiscal idôneo, e o material seja discriminado, com o seu valor, no documento fiscal emitido em decorrência da prestação do serviço. (CARIACICA. *Lei Complementar nº 27, de 29 de dezembro de 2009*. Institui o Código Tributário do Município de Cariacica e dá outras providências. Disponível em: <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C272009.html?identificador=310035003000370035003A004C00>. Acesso em 03 mar. 2025.)

Além disso, nota-se que a jurisprudência do STF em Repercussão Geral nem sempre apresenta clareza suficiente para aplicação direta pela Administração Municipal, como demonstra o Tema 1.184/STF³⁶¹, que trata da extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir. No âmbito da Procuradoria Geral do Município, essa decisão gerou dificuldades interpretativas, razão pela qual os procuradores optaram por aguardar a edição da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça³⁶², cuja finalidade era disciplinar a matéria. Contudo, a norma também não forneceu diretrizes suficientemente claras, reforçando a complexidade do tema. A necessidade de maior compreensão foi reconhecida pelo próprio CNJ, que elaborou um material explicativo intitulado "Resolução CNJ 547/2024 em Linguagem Simples"³⁶³, cenário que evidencia a lacuna entre a normatização e a sua efetiva aplicabilidade na Administração Pública.

Ademais, a resistência na aplicação das teses vinculantes do STF nem sempre se justifica apenas por argumentos jurídicos. Em alguns casos, é possível identificar que fatores institucionais, administrativos e até mesmo contextuais podem influenciar a decisão dos órgãos jurídicos municipais quanto à adoção de determinados entendimentos jurisprudenciais. A dinâmica entre a Administração Pública e a advocacia pública municipal, bem como a necessidade de alinhamento com diretrizes de gestão locais, podem, em certas circunstâncias, impactar a forma como os são recepcionados e aplicados no âmbito administrativo.

A Constituição Federal oferece fundamentos que respaldam a necessidade de o administrador público observar os precedentes judiciais, uma vez que o agir na direção contrária poderá resultar em afronta aos princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, segurança jurídica, proteção à confiança legítima dos administrados e eficiência, considerando os seguintes argumentos acerca da observância dos entendimentos consolidados pela Suprema Corte: a) A resistência pode resultar na reiterada derrota dos entes públicos em eventuais

³⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1184 da Repercussão Geral*. Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, tenha vista alterações legislativas posteriores ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de ativação entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de acusação da ação judicial. Recurso Extraordinário n. 1.355.208. Relator: Min. Cármen Lúcia. Repercussão geral reconhecida em 26 nov. 2021. Acordo de mérito publicado em 2 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1184>. Acesso em: 05 mar. 2025.

³⁶² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 30, p. 2-4, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 03 mar, 2025.

³⁶³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução CNJ 547/2024 em linguagem simples*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2025.

judicializações; b) Impõe aos administrados o ônus de recorrer ao Poder Judiciário para garantir direitos já reconhecidos, contrariando os princípios da eficiência e da segurança jurídica; c) A recusa de sua aplicação sobrecarrega o sistema judiciário, multiplicando demandas desnecessárias e comprometendo a racionalidade da administração da justiça, o que fragiliza a coerência estatal, compromete a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas e promove insegurança tanto para os administrados quanto para a própria Administração Pública³⁶⁴.

3.6.2 Os impactos da Lei nº 13.655/2018 na LINDB e o dever público de garantir um modelo de previsibilidade administrativo

Houve uma época em que prevalecia a crença de que os problemas jurídicos poderiam ser resolvidos unicamente pela aplicação direta dos textos constitucionais e legislativos, com base no silogismo jurídico e seus critérios dedutivos. Nesse contexto, atribuía-se à Administração Pública o papel de emitir decisões executórias, enquanto aos órgãos de controle cabia a análise formal dessas ações. No entanto, essa visão reducionista do Direito revelou-se insuficiente, gerando resultados insatisfatórios, especialmente no que tange à segurança jurídica e à estabilidade³⁶⁵.

O caráter geral e abstrato das normas jurídicas frequentemente conduz a múltiplas interpretações, gerando conflitos normativos, debates sobre retroatividade e segurança jurídica, além de complicações oriundas da legislação tributária, notoriamente complexa. Esses fatores alimentam subjetivismos e fomentam a insegurança nas relações tributárias, transformando as divergências entre contribuintes e o Fisco em uma constante. Como consequência, centenas de milhares de litígios são iniciados anualmente, tanto na esfera administrativa quanto na judicial³⁶⁶.

³⁶⁴ BASTOS, Verônica Issi Simões. *O papel da Advocacia Pública na aplicação dos precedentes judiciais: o estudo do modelo de atuação da PGE/GO após a vigência do Novo Código de Processo Civil (2015-2020)*. 2022. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2022.

³⁶⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 dez. 2024.

³⁶⁶ SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo

Os professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto identificaram que a crescente produção de legislação administrativa no Brasil tem gerado retrocessos em termos de segurança jurídica. Para enfrentar essa questão, elaboraram o Projeto de Lei n. 349/2015, posteriormente aprovado como Lei n. 13.655/2018, que introduziu dez novos artigos (20 a 30) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com o objetivo de promover segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público³⁶⁷.

A Lei de Introdução é uma *lex legum*, ou seja, um conjunto de normas que regulamenta outras normas, configurando um direito que organiza e coordena o próprio ordenamento jurídico. Seu objeto não é disciplinar diretamente as relações da vida cotidiana, mas orientar a interpretação, aplicação, vigência e eficácia das normas jurídicas, estabelecendo suas dimensões espaciais e temporais, bem como direcionando sua aplicação em conflitos que envolvam elementos de conexão³⁶⁸.

O objetivo central do legislador foi fortalecer a segurança jurídica e aprimorar a eficiência nas relações entre o Estado e os particulares, conferindo maior atenção aos aspectos pragmáticos da aplicação do direito. Nota-se, de forma evidente, uma abordagem consequencialista nas novas disposições normativas. Os artigos 20 e 21 da LINDB, por exemplo, evidenciam a necessidade de considerar as consequências práticas³⁶⁹ das decisões administrativas, de controle e judiciais, a fim de evitar decisões que desconsiderem a realidade dos fatos e seus impactos.

Ainda que tais dispositivos não tratem diretamente da influência da atividade jurisdicional sobre a Administração Pública, fornecem um fundamento normativo adicional para a vinculação aos precedentes. Sempre que o Ente Público se recusa a adotar a interpretação firmada em precedente vinculante, há um distanciamento da abordagem pragmática aplicada pelo ordenamento. Reconhecer o direito ainda na esfera administrativa, portanto, representa

Fisco. *Revista Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1769>. Acesso em 06 dez. 2024.

³⁶⁷ AZEVEDO, Adolpho Augusto L. *O processo tributário*. São Paulo: Editora Blucher, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788521218715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788521218715/>. Acesso em: 06 dez. 2024.

³⁶⁸ DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p.04.

³⁶⁹ JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro, In: *Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro – Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 63-92, Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em: 06 fev. 2025.

uma medida que considera os efeitos concretos dessa decisão, evitando desperdícios de recursos públicos e restrições desnecessárias³⁷⁰.

A ampla incidência sempre foi uma característica marcante da antiga Lei de Introdução. O artigo 1º estabelece que, salvo disposição em contrário, a lei entra em vigor em todo o território nacional 45 dias após sua publicação oficial, aplicando-se igualmente a leis tributárias, funcionais e demais normativas. O artigo 2º, por sua vez, assegura a vigência das leis até que sejam alteradas ou revogadas; o artigo 3º determina a obrigatoriedade de cumprimento da lei, independentemente de seu conhecimento. Os artigos subsequentes tratam de temas como a relevância dos fins sociais e do bem comum (art. 5º). Esses dispositivos confirmam o caráter de "lei de sobredireito" da Lei de Introdução, ao estabelecer diretrizes que transcendem a disciplina de situações específicas, coordenando o ordenamento jurídico como um todo. Normas gerais vinculam quaisquer sujeitos na interpretação e aplicação do Direito. "De resto, se a atividade judicante do Judiciário está vinculada à Lei de Introdução, porque atividade judicante de simples autoridade administrativa estaria isenta?"³⁷¹.

O art. 30 da LINDB estabelece que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas com caráter vinculante. Além disso, possui âmbito de incidência claramente delimitado desde sua emenda, que o define como disposição voltada à segurança jurídica e à eficiência na criação e aplicação do direito público, configurando-se como norma geral aplicável a todo o direito público. A lei estabelece que a interpretação do direito tributário deve seguir diretrizes uniformes, vinculando igualmente o administrador tributário e o Poder Judiciário, o que reforça a ideia de unidade do direito, impedindo que autoridades administrativas judicantes utilizem referenciais autônomos ou desconectados daqueles aplicados pelo Judiciário.³⁷².

³⁷⁰ SILVA, Rebeca Santa Cruz. *A aplicação administrativa dos precedentes judiciais*. 2019. 162f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/38646/1/DISSERTA%20c3%87%20Rebeca%20Santa%20Cruz%20Silva.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2025.

³⁷¹ SUNFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada*. JOTA, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/lindb-direito-tributario-esta-sujeito-a-lei-de-introducao-reformada>. Acesso em: 06 dez. 2024.

³⁷² SUNFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada*. JOTA, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/lindb-direito-tributario-esta-sujeito-a-lei-de-introducao-reformada>. Acesso em: 06 dez. 2024.

O dispositivo legal estabelece uma norma prescritiva que impõe aos agentes dos órgãos administrativos, controladores e demais autoridades públicas o dever de observar os precedentes formados pelos tribunais ou órgãos competentes para interpretar e aplicar as normas em casos concretos, o que se assemelha ao previsto para os órgãos jurisdicionais nos artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil³⁷³.

Dessa forma, o artigo estabelece a obrigação de instauração e autovinculação administrativa a regulamentos, súmulas e respostas vinculantes, com dois desdobramentos principais. O primeiro é a institucionalização do respeito às decisões, tanto internamente no órgão ou entidade (dimensão horizontal) quanto nos níveis hierárquicos inferiores (dimensão vertical), assegurando igualdade no tratamento de casos semelhantes e estabilidade jurídica. O segundo é a estabilização institucional das decisões, cuja aceitabilidade depende da reputação da instituição, sustentada por legitimidade e consistência nos argumentos jurídicos, a fim de promover confiança nas relações jurídicas e previsibilidade no direito público. Assim, a introdução de novos dispositivos na LINDB objetiva construir uma estrutura decisória do Estado, abrangendo órgãos administrativos, controladores e jurisdicionais, que seja coerente e consistente com a tutela de racionalidade, legitimidade e institucionalidade nos processos de tomadas de decisão, determinando o impacto do constitucionalismo na atividade decisória estatal e no dever de criação de precedentes (*lato sensu*), quando estes se apresentam como critérios de racionalidade, legitimidade e institucionalidade da atividade decisória pública³⁷⁴.

A LINDB, nesse contexto, oferece um marco regulatório essencial para orientar o Ente Público na aplicação das decisões em Repercussão Geral administrativamente. A exigência de justificativa e uniformidade nas decisões busca mitigar os efeitos da multiplicidade de interpretações e da ausência de clareza nas normas regulamentares, promovendo um modelo mais consistente e previsível de gestão pública.

³⁷³ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 dez. 2024.

³⁷⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 dez. 2024.

3.6.3 Dos desafios da interpretação da *Ratio Decidendi*

A atividade decisória jurídica se caracteriza pela complexidade inerente à necessidade de escolha entre interpretações igualmente razoáveis e legítimas para um mesmo problema jurídico, o que permite aos tribunais exercerem ampla conformação normativa, limitada pela obrigação de observância dos precedentes como técnica voltada à igualdade e segurança jurídica. As decisões vinculantes encontram respaldo nos artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil, que prescrevem a necessidade de integridade, estabilidade e coerência na formação da investigação, além de prever mecanismos como a distinção e a superação para seu manejo adequado³⁷⁵. Ainda, sua alteração está condicionada submete-se aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da isonomia, conforme previsto no art. 489, V e VI, do mesmo Código.

O respeito aos precedentes contribui para a consolidação do patrimônio imaterial dos tribunais, essencial à autoridade e legitimidade das decisões no sistema jurídico, estruturado tanto na dimensão vertical, que reforça a hierarquia e a vinculação às instâncias superiores; quanto na dimensão horizontal, que vincula os tribunais ao seu próprio histórico decisório, salvo hipóteses justificadas de superação. Nesse contexto, estrutura-se a organização normativa contemporânea, por meio do desenvolvimento jurídico pautado pela racionalidade, imparcialidade e previsibilidade no desempenho da função jurisdicional³⁷⁶.

As procuradorias municipais reconhecem a importância da Repercussão Geral para promover segurança jurídica e prevenir litígios, mas destacam desafios na aplicação prática dessas decisões. Entre os principais obstáculos, tem-se a necessidade de compatibilizar as legislações locais com as teses jurídicas fixadas pela Suprema Corte, que nem sempre oferecem diretrizes suficientes para aplicação direta³⁷⁷. Esse problema exige análises complementares, ajustes

³⁷⁵ ZANETTI, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

³⁷⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 dez. 2024.

³⁷⁷ Exemplificando, ao editar a Súmula Vinculante n. 11, que restringe o uso injustificado de algemas, o Supremo Tribunal Federal se baseou em quatro decisões anteriores, a saber: RHC 56465, DJ de 6/10/1978; HC 71195, DJ de 4/8/1995; HC 89429, DJ de 2/2/2007; e HC 91952, DJe n. 241, de 19/12/2008. Contudo, três desses julgados validaram o uso de algemas sem abordar de forma específica a fundamentação sobre a questão. Apenas na última decisão, o tema foi enfrentado, mas não foram firmadas as conclusões que posteriormente foram cristalizadas na súmula. Ademais, não há registro de qualquer decisão prévia que tenha determinado a obrigação de as autoridades justificarem por escrito o uso de algemas, embora essa exigência esteja

normativos e decisões colegiadas para garantir que a correta adequação às realidades locais. Algumas procuradorias também relatam insegurança jurídica em temas específicos e destacam a importância de considerar as razões de decidir para evitar interpretações divergentes ou conflitos adicionais.

Assim, a gestão de precedentes no contexto da Repercussão Geral requer a articulação entre as teses jurídicas e as especificidades dos casos concretos por meio do mapeamento de temas, avaliação dos contextos de litigiosidade e delimitação das controvérsias envolvidas. Teses formuladas sem a devida compreensão do conflito subjacente podem revelar-se insuficientes para sua resolução adequada, especialmente diante das particularidades dos casos concretos. Assim, é essencial que a aplicação de um tema se restrinja aos limites do julgamento específico, evitando ampliações indevidas que resultem na criação de normas gerais ou em interpretações sobre questões não expressamente debatidas.

A *ratio decidendi* de uma decisão consiste no princípio jurídico que, dotado de abstração e generalidade, representa os motivos determinantes, que pode ser abstraído e aplicado a casos futuros com situações semelhantes, processo que envolve uma universalização das razões do pronunciamento judicial, realizada pelo intérprete, de modo a verificar a aplicabilidade em situações análogas. A principal dificuldade reside em determinar o que tornará os casos semelhantes. É evidente que nenhum entendimento anterior, tomado com base em um precedente potencial, terá sido fundamentado em situações exatamente iguais às de um caso posterior. Portanto, como definir o que é semelhante e o que é distinto? E quais dessas semelhanças e diferenças realmente têm relevância? Essas indagações levam à análise da *ratio decidendi*, que é o elemento essencial para que ela possa ser considerada um precedente.³⁷⁸

O que se quer evidenciar é que o significado de um precedente está essencialmente na sua fundamentação e que, portanto, não basta somente olhar à sua parte dispositiva. A razão de decidir, numa primeira perspectiva, é a tese jurídica ou a interpretação da norma consagrada na decisão. De modo que a razão de decidir certamente não se confunde com a

expressamente prevista na súmula vinculante (ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Sistema brasileiro de precedentes: uma promessa não cumprida de redução da litigiosidade? In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016).

³⁷⁸ FERRAZ, Taís Schilling. Os desafios do modelo brasileiro de precedentes. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.

fundamentação, mas nela se encontra. Ademais, a fundamentação pode não só ter várias teses jurídicas, como também as considerar de modo diferenciado, sem dar igual atenção a todas. Além disso, a decisão, como é óbvio, não possui em seu conteúdo apenas teses jurídicas, mas igualmente abordagens periféricas, irrelevantes enquanto vistas como necessárias à decisão do caso³⁷⁹.

É necessário que os julgamentos apresentados sejam claros, permitindo distinguir com precisão a *ratio decidendi* do *obiter dictum*, ou seja, as razões centrais da decisão e os aspectos considerados de forma secundária, em paralelo ao pronunciamento principal. Igualmente relevante é identificar o que foi eficaz reunido pelo colegiado e o que constitui manifestações individuais de um ou alguns juízes, sem o respaldo da maioria ou da totalidade do órgão. A formulação da tese deve ser objetiva e detalhada, delimitando claramente as hipóteses de aplicação e, quando necessário, subdividindo-se em subteses para abranger as especificidades identificadas na complexidade da realidade jurídica³⁸⁰.

Vale a observação de Didier, para quem é igualmente importante considerar a hipótese inversa: a aplicação acrítica de precedente, sem a análise devida das situações de fato que os originaram em comparação com o caso concreto, pode resultar em graves visíveis ao princípio da igualdade. Esse princípio inclui o direito a um tratamento diferenciado quando se tratar de assuntos ou situações distintas. Assim, também se infringe a igualdade quando o órgão jurisdicional aplica um precedente sem avaliar especificamente as especificidades do caso, tratando como situações iguais que, na essência, são substancialmente distintas³⁸¹.

Exemplificando, tem-se a Súmula Vinculante nº 52, com redação “Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.”. Trata-se de uma reprodução da Súmula nº 724, com acréscimo textual de “Federal” e alteração da parte final, a dispor “para as quais tais entidades foram constituídas”. Importa observar que nenhum precedente da

³⁷⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 04 dez. 2024.

³⁸⁰ FUX, Luiz; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; FUX, Rodrigo. Sistema brasileiro de antecedentes: principais características e desafios. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 3, pág. 221-237, set./dez. 2022. Periódico quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/70539/43616>. Acesso em: 21 dez. 2024.

³⁸¹ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 469.

Súmula ordinária foi listado no rol da Súmula Vinculante, o que importa em falha grave que implica em inevitável perda da sequência lógica de julgamentos e dificulta a identificação do *leading case* e, por conseguinte, da *ratio decidendi*, questões que não foram debatidas na proposta da Súmula Vinculante³⁸².

Ainda, a título de exemplo, Câmara realizou uma consulta na página de jurisprudência do STF, por meio da pesquisa de acórdãos relatados pelo Ministro Celso de Mello. A busca revelou 2.592 decisões colegiadas que fazem referência ao termo “precedentes”, como segue:

Embargos de declaração – Inocorrência de contradição, obscuridade ou omissão – Pretendido reexame da causa – Caráter infringente – Inadmissibilidade – Embargos de declaração rejeitados. Não se revelam cabíveis os embargos de declaração, quando a parte recorrente – a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão ou contradição – vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa. Precedentes. (BRASIL. STF, AgRE 894669 AgR-EDcl, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. em 18.08.2015).

Pois no corpo do acórdão a referência aos precedentes é feita nos seguintes termos: É por tal razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao versar os aspectos ora mencionados, assim se tem pronunciado:

Embargos declaratórios. Inexistência de omissão, contradição, obscuridade ou dúvida, no acórdão embargado (art. 337 do RISTF).

Embargos rejeitados.

O que pretenderam os embargantes foi sustentar o desacerto do julgado e obter sua desconstituição. A isso não se prestam, porém, os embargos declaratórios.

(RTJ 134/1296, Rel. Min. Sydney Sanches – grifei)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que os embargos de declaração não se revelam cabíveis, quando, utilizados com a finalidade de sustentar a incorreção do acórdão, objetivam, na realidade, a própria desconstituição do ato decisório proferido pelo Tribunal. Precedentes: RTJ 114/885 – RTJ 116/1106 – RTJ 118/714 – RTJ 134/1296.

(AgInt 153.147-AgR-ED/RS, Rel. Min. Celso de Mello – grifei)

O recurso de embargos de declaração não tem cabimento, quando, a pretexto de esclarecer uma incorrente situação de obscuridade, contradição ou omissão do acórdão, vem a ser utilizado com o objetivo de infringir o julgado.

(RE 177.599-ED/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Embargos declaratórios só se destinam a possibilitar a eliminação de obscuridade (...), contradição ou omissão do acórdão embargado (art. 337 do RISTF), não o reconhecimento de erro de julgamento.

E como, no caso, é esse reconhecimento que neles se reclama, com a consequente reforma do acórdão, ficam eles rejeitados.

(RTJ 134/836, Rel. Min. Sydney Sanches).

O autor constatou que o Tribunal limitou-se a transcrever comentários para sustentar que a matéria já havia sido objeto de julgamentos anteriores, sem, contudo, indicar as circunstâncias fáticas dos casos anteriormente analisados. Além disso, não há qualquer referência aos

³⁸² “Considerando que nos precedentes oficiais da SV não se explora a tese que anima a sumulação, já que se limitam a remeter ou à S. 724 ou a precedente dela, o *leading case* deve ser encontrado em um daqueles precedentes da Súmula ordinária. (...). Logo, o *leading case* é o julgamento do RE 237718 e nele deve ser encontrada a *ratio decidendi*.” (JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Comentários às Súmulas Vinculantes*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2017, p. 374).

fundamentos determinantes das decisões anteriores, tampouco a demonstração de que tais fundamentos eram aplicáveis ao caso concreto sob apreciação. Observa-se, portanto, que uma decisão que se restringe a citar julgados anteriores sem expor os motivos que justificam a sua aplicação como fundamento para um novo caso equivale, na prática, a um pronunciamento judicial desprovido de fundamentação adequada³⁸³.

Além disso, é inegável que a metodologia empregada pelo STF para a tomada de decisões contribui para a dificuldade de identificar os fundamentos determinantes de seus julgados. Isso ocorre porque cada ministro elabora seu próprio voto, frequentemente com argumentos extensos e detalhados. Embora possam convergir quanto ao estágio final, as justificativas nem sempre são confirmadas, podendo até mesmo conter teses contraditórias. Ao final, a responsabilidade de redigir o acórdão recai sobre o Relator ou Revisor, que nem sempre consegue refletir, com exatidão e profundidade, todas as questões centrais discutidas pelos ministros. Além disso, a utilização de técnicas práticas para extrair os fundamentos de decisão pode afastar a interpretação dos verdadeiros motivos que embasaram a decisão³⁸⁴.

Vale ressaltar que a observância dos precedentes judiciais pela Administração Pública reflete a necessidade de evitar resistência a entendimentos pacificamente consolidados, garantindo que o administrado não seja compelido a recorrer ao Poder Judiciário como única via para a solução da controvérsia. No entanto, isso não implica a adoção automática e irrestrita de tais precedentes no âmbito administrativo. É essencial que o setor de inteligência jurídica do Ente Público, especialmente o contencioso das procuradorias, realize uma análise criteriosa das reais possibilidades de reversão do entendimento, assegurando uma atuação estratégica fundamentada. A cooperação estatal com a jurisprudência consolidada não deve ser confundida com a abdicação do direito à ampla defesa, sendo legítimo que a Administração adote medidas estratégicas quando houver margem para a reavaliação da tese firmada, sempre pautada na razoabilidade e na segurança jurídica³⁸⁵.

³⁸³ CÂMARA, Alexandre de F. *Levando os Padrões Decisórios a Sério* - 1ª Edição 2018 . Rio de Janeiro: Atlas, 2017, p. 171. Livro eletrônico. ISBN 9788597014204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597014204/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

³⁸⁴ MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 105. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

³⁸⁵ BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 188.

3.6.4 Propostas de Racionalidade Institucional e de Julgamento

A adoção de um sistema de precedentes se fundamenta na busca pela racionalidade decisória, partindo do princípio de que casos idênticos devem receber o mesmo tratamento judicial. Isso ocorre porque as decisões, ao serem proferidas, carregam consigo uma pretensão de universalidade, estabelecendo um ônus argumentativo para qualquer deliberação futura que busque afastar-se desse entendimento. A coerência e a previsibilidade das decisões judiciais derivam desse compromisso com a uniformidade, garantindo que a aplicação do direito não se torne arbitrária ou fragmentada. Essa lógica decorre da própria pretensão de correção, que deve orientar, com imparcialidade, a conduta humana e difundir seus efeitos por todas as áreas do conhecimento, sustentando a posição da universalização³⁸⁶.

Embora o dever de observância dos precedentes judiciais pela Administração Pública possa ser extraído diretamente do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, independentemente da previsão legal expressa, o sistema normativo pátrio contém dispositivos que confirmam e incentivam a aplicação administrativa dessas decisões. Esse reconhecimento tem como finalidade principal reduzir a litigiosidade e a atuação prejudicial do Poder Público no âmbito judicial. Para ilustrar essa relação entre jurisdição e administração, serão examinadas, no título exemplificativo, algumas normas que estabelecem diretrizes sobre a influência das decisões judiciais na condução da atividade administrativa estatal, bem como a legislação dos entes abrangidos nesse estudo empírico.

3.6.4.1 A experiência da Administração Pública Federal: a Lei Complementar 73/1993 e o Decreto Federal 2.346/1997

De acordo com o artigo 4º, incisos XI e XII, da Lei Complementar nº 73/1993³⁸⁷ (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), compete ao Advogado-Geral da União a função de "unificar a jurisdição administrativa", "garantir a correta aplicação das leis" e "editar

³⁸⁶ ZANETI JR, Hermes. Precedentes (treat like cases alike) e o novo Código de Processo Civil; universalização e vinculação horizontal como critérios de racionalidade e a negação da "jurisprudência persuasiva" como base para uma teoria e dogmática dos precedentes no Brasil. *Revista de Processo*, vol. 235, p. 293–349, set./2014.

³⁸⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 30, p. 1889, 11 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

enunciados de súmula administrativa, as de jurisdição iterativa dos Tribunais". A correta aplicação das normas, portanto, deve necessariamente considerar a interpretação conferida pelos Tribunais competentes, uma vez que cabe ao Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, determinar a forma de aplicação das leis. Nesse contexto, a atribuição conferida ao Advogado-Geral da União de "garantir a correta aplicação das leis" exige que a sua atuação esteja alinhada aos precedentes judiciais. As súmulas da AGU têm por objetivo promover a uniformização da atuação institucional por meio da consolidação de acordos em enunciados.

A Portaria Normativa AGU nº 61/2022³⁸⁸ da Advocacia-Geral da União, por sua vez, estabelece que seus membros, incluindo Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central do Brasil que atuam em órgãos de consultoria e avaliação jurídica, possuem não apenas a autorização para pedidos administrativos, mas também o dever de orientar os órgãos e autoridades que assessoram a deferirem administrativamente demandas fundamentadas em súmulas da AGU.

Além disso, a Lei Complementar nº 73/1993 prevê um mecanismo de vinculação direta dos órgãos e entidades da Administração Federal por meio de pareceres, que, quando aprovados e publicados com despacho presidencial, passam a ter efeito vinculante. Complementando essa regulamentação, o Decreto nº 2.346/1997³⁸⁹ consolida normas de observância obrigatórias pela Administração Pública Federal em decorrência de decisões judiciais. Seu artigo 1º estabelece que "as decisões do Supremo Tribunal Federal que fixam, de forma inequívoca e definitiva, a interpretação do texto constitucional devem ser regularmente observadas pela Administração Pública Federal direta e indireta", o que reforça o dever de alinhamento da Administração com os entendimentos da Corte Constitucional.

Tem-se, também, que o artigo 1º-B do decreto citado atribui ao Advogado-Geral da União e ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a competência exclusiva para se manifestarem sobre a "extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais proferidas em casos concretos" contra a União, suas autarquias e fundações públicas em matéria de civil

³⁸⁸ BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Portaria Normativa nº 61, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a edição e a aplicação de Súmulas da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 153, p. 9, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/190201>. Acesso em: 3 abr. 2025.

³⁸⁹ BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997*. Consolida normas de procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2346.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

pessoal. No mesmo sentido, o artigo 6º, §1º, prevê que o Ministro da Previdência e Assistência Social, após consulta à Consultoria Jurídica, poderá determinar que o INSS ajuste seus procedimentos à "jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou dos tribunais superiores".

No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou a Portaria nº 502/2016³⁹⁰, que estabelece, em seu artigo 1º, a atuação dos Procuradores da Fazenda Nacional com observância aos princípios da juridicidade, racionalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, uniformidade, além da defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas. O artigo 2º, por sua vez, permite a dispensa da apresentação de contestação, contrarrazões e recursos em determinadas situações, notadamente quando houver jurisdição consolidada do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou dos Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido contrário aos interesses da Fazenda Nacional.

Ainda no âmbito da PGFN, a Lei nº 10.522/2002³⁹¹ prevê diversas hipóteses de dispensa de atuação. Em especial, o artigo 19, inciso VI autoriza a não apresentação de contestação, contrarrazões e recursos sempre que a demanda envolva “temas decididas pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando não houver possibilidades de reversão da tese firmada em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, conforme padrões estabelecidos em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional”.

Inclusive, o artigo 19-A da Lei nº 10.522/2002 determinou a vinculação dos auditores fiscais da Receita Federal às decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça proferidas sob os ritos da repercussão geral e do recurso repetitivo, impedindo-os de lavrar autuações em desconformidade com esses entendimentos. Essa vinculação constitui um desdobramento lógico e necessário para a coerência e a estabilidade do sistema de

³⁹⁰ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016*. Revoga as Portarias PGFN nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015, e o item 3.8 da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/documentos-portaria-502/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

³⁹¹ BRASIL. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

precedentes, considerado em sua dimensão macro. Embora a jurisdição administrativa tributária e a jurisdição judicial apresentem distinções estruturais, ambas compartilham um objetivo essencial: a resolução dos conflitos entre fisco e contribuinte. Dessa forma, evidencia-se a preocupação do legislador em conferir eficácia administrativa aos precedentes judiciais, reforçando a necessidade de alinhamento da Administração Pública às decisões dos Tribunais Superiores³⁹².

3.6.4.2 Estudo comparativo das legislações municipais: Estrutura e Procedimentos nas Procuradorias em Matéria Tributária

Os municípios analisados incorporam em sua legislação dispositivos que regulam a atuação dos procuradores municipais na aplicação do entendimento consolidado dos Tribunais Superiores, com objetivo de garantir maior eficiência na atuação do Poder Público, evitar litígios desnecessários e atender às decisões administrativas e judiciais com a jurisdição pacificada.

Aqui, ressalta-se a importância da Advocacia Pública na promoção da estabilidade, integridade e coerência do sistema jurídico, uma vez que os procuradores possuem a responsabilidade institucional de assegurar a juridicidade dos atos estatais, tanto de forma preventiva quanto repressiva, bem como orientar a Administração Pública por meio de interpretações jurídicas adequadas e em conformidade com as normas aplicáveis. Nesse contexto, a municipalidade deverá observar os precedentes vinculantes nas interpretações administrativas, o que abrange a elaboração de orientações internas, a busca por soluções consensuais de conflitos e, quando necessário, a propositura de ações judiciais para evitar danos e corrigir ilegalidades³⁹³.

No Município de Cariacica, em regra, a tese reconhecida em Repercussão Geral é submetida ao Conselho Superior da Procuradoria (CONSUP), que forma decisão colegiada para aplicar ou

³⁹² SILVA, Rebeca Santa Cruz. *A aplicação administrativa dos precedentes judiciais*. 2019. 162f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/38646/1/DISSERTA%20c3%87%20Rebeca%20Santa%20Cruz%20Silva.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2025.

³⁹³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Os Precedentes no Direito Administrativo*. 1. ed. 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 159. Livro eletrônico. ISBN 9788530980863. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530980863/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

deixar de aplicar o entendimento vinculado. Ainda, a Lei Complementar nº 150/2023³⁹⁴ estabelece, em seu artigo 65, que o Procurador-Geral pode autorizar a dispensa da propositura de ações ou a desistência de medidas judiciais, inclusive de defesa do Município, quando o proveito econômico não justificar a lide, ou quando do exame da prova, da situação jurídica ou da jurisprudência predominante, evidenciar-se a improbabilidade de resultado favorável ao ente municipal. Essa diretriz foi regulamentada pela Portaria/PROGER nº 007/2024³⁹⁵, que, no artigo 1º, autoriza os procuradores municipais a se absterem de ajuizar ações, contestar, recorrer ou impugnar decisões quando o tema em discussão estiver de acordo com súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, acórdão transitado em julgado em sede de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário representativo de controvérsia.

Vale ressaltar que o artigo 12 da Portaria citada prevê que o Procurador Municipal deverá se ater à situação fática distinta ou questão jurídica não examinada nos precedentes dos Tribunais Superiores e da Turma Nacional de Uniformização que imponha solução jurídica diversa, além da superação dos precedentes judiciais por decisão judicial posterior, hipótese em que deverão ser consideradas as especificidades dos §§ 3º e 4º do artigo 927 do CPC, ou por alteração legislativa que altere total ou parcialmente o ato normativo objeto da interpretação fixada pelos Tribunais Superiores e pela Turma Nacional de Uniformização.

No Município de Fundão, o Conselho da Procuradoria promove a uniformização de entendimentos administrativos, inclusive em matéria tributária. Além disso, a estrutura do contencioso administrativo funciona como instância para consultas e orientações sobre questões tributárias, contribuindo para alinhar os atos administrativos às decisões do STF, sempre que possível. A Lei nº 1.358/2022³⁹⁶, em seu artigo 1º, permite que os procuradores municipais firmem acordos, desistam de contestar ou de interpor recursos sempre que a

³⁹⁴ CARIACICA. *Lei Complementar nº 150, de 21 de dezembro de 2023*. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cariacica. Disponível em <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C1502023.html?identificador=320034003800360036003A004C00>. Acesso em 05 mar. 2025.

³⁹⁵ CARIACICA. *Portaria PROGER nº 07/2024, de 27 de novembro de 2024*. Dispõe sobre a dispensa de medidas de defesa e recursos pelos procuradores municipais em face de decisões interlocutórias ou definitivas nas instâncias judiciais ordinárias sobre matérias consolidadas, e dá outras providências. Disponível em: <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PPROGER0072024.pdf?identificador=30003A004C00>. Acesso em 03 mar. 2025.

³⁹⁶ FUNDÃO. *Lei Ordinária nº 1.358, de 5 de setembro de 2022*. Dispõe sobre a conciliação, acordo, transação, dispensa ou desistência recursal e de contestação nas ações judiciais em que o Município de Fundão for parte, revogando a Lei Municipal nº 1.248/2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://fundao.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L13582022.html?identificador=39003300300034003A004C00>. Acesso em 03 mar. 2025.

pretensão judicial esteja alinhada com a jurisdição pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Superior do Trabalho.

A Lei nº 5.539/2022³⁹⁷, do Município da Serra, prevê, no artigo 81, que o Procurador-Geral ou o Subprocurador-Geral podem autorizar a dispensa da interposição de recurso ou a desistência de medidas judiciais quando o exame da prova, o entendimento jurisprudencial ou a situação jurídica concreta indicar improbabilidade de êxito da providência. O parágrafo primeiro do artigo 81 estabelece que essa competência pode ser delegada ao Gerente da Procuradoria Setorial, enquanto o parágrafo segundo dispensa essa autorização quando houver Enunciado Administrativo editado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município.

A Lei Complementar nº 115/2020³⁹⁸, do Município de Guarapari, dispõe no artigo 6º que compete ao Procurador-Geral autorizar, mediante solicitação de procurador vinculado ao feito, a não propositura ou a desistência de ações quando o valor do benefício não justificado a lide ou quando a análise da prova ou da situação jurídica, se evidenciar improbabilidade de resultado favorável, bem como a dispensa da interposição de recursos judiciais ou a desistência de interpostos, especialmente quando o valor do benefício não justifique a lide ou se configure contraindicada a medida em face da jurisprudência dominante. Observa-se que o artigo 27 da LC atribui à Procuradoria da Fazenda Municipal a competência para sugerir a revisão de entendimentos administrativos adotados pela Procuradoria-Geral, sempre que essa modificação seja mais compatível com a doutrina e jurisprudência dominante.

No município de Viana, a aplicação das decisões do STF não é imediata. A administração tende a aguardar a evolução e consolidação das interpretações judiciais antes de adotar medidas concretas, enquanto for aplicada a legislação vigente. Mudanças interpretativas são frequentemente discutidas no conselho da Procuradoria, uma vez que adaptações envolvem revisões da legislação municipal para garantir o alinhamento com as decisões superiores, embora não haja uma previsão geral para tais ajustes, sendo necessário tratá-los caso a caso.

³⁹⁷ SERRA. *Lei Ordinária nº 5.539, de 6 de julho de 2022*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município da Serra, sobre o regime jurídico dos procuradores municipais e dá outras providências. Disponível em:

<https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L55392022.html?identificador=3100340033003400320031003A004C00> Acesso em 03/03/2025.

³⁹⁸ GUARAPARI. *Lei Complementar nº 115, de 3 de janeiro de 2020*. Estabelece a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Guarapari e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, 10 jan. 2020. Disponível em:

<https://guarapari.camarasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/c1152020.html> Acesso em 05/03/2025.

Ainda, essa municipalidade dispõe do Decreto nº 201/2023³⁹⁹, que institui as Câmaras Especializadas de Conciliação, estabelecendo, no artigo 2º, que não pode ser objeto de autocomposição qualquer controvérsia que contrarie a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. O artigo 28, por sua vez, determina que cabe à Procuradoria Judicial sugerir a revisão de entendimentos administrativos adotados pela Procuradoria-Geral sempre que a nova interpretação for mais adequada ao interesse público e for mais compatível com a doutrina e jurisprudência predominante.

No município de Vitória, não há um procedimento formal ou protocolo específico para lidar com divergências entre as Teses do STF e a legislação tributária local. As discussões mais relevantes ocorrem no Conselho Municipal de Recursos Fiscais, onde os Auditores Fiscais realizam os lançamentos com base nas leis municipais, e os Conselheiros avaliam as impugnações utilizando também as interpretações dos tribunais superiores. O município possui o Decreto nº 16.235/2015⁴⁰⁰, que regulamenta o funcionamento do colegiado interno da Procuradoria-Geral do Município, o qual estabelece no artigo 1º que esse órgão é responsável por uniformizar entendimentos internos sobre temas jurídicos relevantes, especialmente aqueles que possam resultar em ações judiciais ou repetitivas. Inclusive, essa municipalidade observa um campo especial no site, intitulado “Acórdãos da Procuradoria Geral do Município”⁴⁰¹, ambiente dirigido para pesquisas e estudos técnicos acerca de temas complexos e controvérsias jurídicas. Como o estudo empírico indicou, a lei orgânica permite que a Procuradoria Geral emita pareceres com caráter vinculante, seja para evitar, seja para seguir a aplicação da tese. Exemplificando, tem-se o Acórdão PGM/COL nº 11/2017⁴⁰², em que se fixou a seguinte Ementa:

TRIBUTÁRIO- IMÓVEL PERTENCENTE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO,
CONCEDIDO À PESSOA DE DIREITO PRIVADO- IPTU- NÃO HÁ

³⁹⁹ VIANA. *Decreto nº 201, de 11 de julho de 2003*. Dispõe sobre a criação das Câmaras Especializadas de Conciliação. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/es/v/viana/decreto/2023/21/201/decreto-n-201-2023-dispoe-sobre-a-criacao-das-camaras-especializadas-de-conciliacao?q=procurador>. Acesso em 05/03/2025.

⁴⁰⁰ VITÓRIA. *Decreto nº 16.235, de 23 de fevereiro de 2015*. Aprova o Regimento Interno do Colegiado da PGM e dá outras providências. Altere a arte. 29 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 16.271/2015. Diário Oficial do Município de Vitória, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/2015/D16235.PDF>. Acesso em 05/03/2025.

⁴⁰¹ VITÓRIA. *Atos Normativos, Acórdãos da Procuradoria Geral do Município*. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/?url=acordaos>. Acesso em: 05/03/2025.

⁴⁰² VITÓRIA. Procuradoria-Geral do Município. *Acórdão nº 011/2017*. Revisão de nome cadastro de imóvel. Requerente: Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SGER. Processo nº 1162553/2017. Procurador: Roberto Franca Martins. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/acordaos/ACORDAO-PGM-011-2017.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2025.

TRANSFERENCIA DA IMUNIDADE CONSTITUCIONAL AO
CONCESSIONÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL DECIDIDO PELO STF.

Nesse caso, a municipalidade, por unanimidade, afastou a imunidade constitucional do imóvel pertencente ao Patrimônio Público transferido por concessão de uso à particular, seguindo decisão na Repercussão Geral julgado no RE nº 601.720/RG⁴⁰³. Além disso, pode ser exemplificado o Acórdão PGM/COL nº 20/2019⁴⁰⁴, com a Ementa que segue:

DIREITO TRIBUTÁRIO — SOLICITAÇÃO DE INTERESSADO PARA
DESCONTINUIDADE DE RETENÇÃO DE ISSQN E RESTUIÇÃO DE
VALORES —PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA
PGM/COLEGIADO SUPERADA — QUANTO AO MÉRITO — DA DEDUÇÃO
DA BASE DE CÁLCULO DO ISSQN DO MATERIAL EMPREGADO NA
CONSTRUÇÃO CIVIL — POSSIBILIDADE — ENTEDIMENTO DOS
TRIBUNAIS SUPERIORES — CONCLUSÃO — INDEFERIMENTO DO
PEDIDO DO INTERESSADO ANTE A AUSÊNCIA DE PROVAS —
NECESSIDADE DE EXAME DETIDO DE CASO A CASO POR PARTE DO
FISCO.

No processo nº 4702901/2017⁴⁰⁵, o Colegiado da Procuradoria-Geral do Município de Vitória concluiu a possibilidade jurídica do pedido, alinhando-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE nº 603.497/RG⁴⁰⁶, que admite a dedução da base de cálculo do ISS dos gastos com materiais de construção, bem como dos valores pagos a subempreitadas. No entanto, apesar do reconhecimento da tese jurídica, o pedido foi indeferido pela ausência de provas que demonstrem a aplicação dos valores nos termos exigidos, elementos que devem ser analisados individualmente pelo fisco municipal.

No Município de Vila Velha não há um procedimento padrão para adequar os atos administrativos às Teses com Repercussão Geral reconhecida, mas, na prática há uma comunicação, ainda que informal, entre as autoridades administrativas e os Procuradores

⁴⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 601.720-RG (Tema 437)*. Relator: Min. Edson Fachin. Relator para Acórdão: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 5 conjunto. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13534812>. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴⁰⁴ VITÓRIA. Procuradoria-Geral do Município. *Acórdão nº 020/2019*. Análise técnica. Requerente: Consórcio Jota Ele/Damiani/Basalto. Processo nº 4702901/2017. Procurador: Luiz Henrique Antunes Alochio. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/acordaos/ACORDAO-PGM-020-2019.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2025.

⁴⁰⁵ VITÓRIA. Procuradoria-Geral do Município. *Acórdão nº 020/2019*. Análise técnica. Requerente: Consórcio Jota Ele/Damiani/Basalto. Processo nº 4702901/2017. Procurador: Luiz Henrique Antunes Alochio. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/acordaos/ACORDAO-PGM-020-2019.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2025.

⁴⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 603.497-RG*. Tribunal Pleno. Relatora: Min. Ellen Gracie. *Diário da Justiça Eletrônico*, 7 maio 2010. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610723>. Acesso em 03 mar. 2025.

sobre essas Teses com aplicação no âmbito municipal. No exercício das atribuições, quando instado a se manifestar sobre o tema, seja na via judicial ou administrativa, o Procurador Municipal pode levar a matéria para o Conselho da Procuradoria com o objetivo de elaborar um parecer padrão a fim de unificar o entendimento sobre o tema. Ainda, o parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 6.446/2021⁴⁰⁷ autoriza os procuradores municipais a desistirem das ações de execuções fiscais, sem ônus para as partes, nos casos em que houver decisão prolatada em desfavor de controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo ou outro Tribunal; em recursos especiais ou extraordinários repetitivos, bem como em sede de Recurso Extraordinário decidido pelo regime de Repercussão Geral; e incidentes de resolução de demandas repetitivas.

A elaboração de pareceres destinados aos órgãos estatais representados pela advocacia pública deve integrar a rotina dessas instituições. Esses pareceres têm a função de orientar sobre: (i) a possibilidade de a Administração Pública conceder diretamente determinados direitos aos cidadãos, quando respaldados por decisões judiciais fundamentadas em entendimento jurisprudencial pacífico; e (ii) os casos em que não haverá contestação, interposição de recursos ou desistência de recursos existentes, diante da consolidação de jurisprudência favorável à justa pretensão do autor. Essa prática fortalece a atribuição de consultoria jurídica conferida à advocacia pública, promovendo eficiência e alinhamento ao ordenamento jurídico vigente⁴⁰⁸. Situadas na interface entre o Poder Judiciário e a Administração Tributária, as Procuradorias Fiscais exercem função essencial na interpretação da instrução e na garantia de sua observância, assegurando a coerência e a uniformidade das decisões administrativas em matéria tributária.

3.6.4.3 Projeto de Lei Complementar nº 108/2024: o Processo Administrativo e a Reforma Tributária

⁴⁰⁷ VILA VELHA. *Lei Ordinária nº 6.446, de 18 de maio de 2021*. Dispõe sobre projetos de governo e dá outras exceções. Disponível em: <https://legislacao.vilavelha.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L64462021.html?identificador=310033003400310036003A004C00>. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴⁰⁸ PEREIRA, Aline Carvalho; FERREIRA, Fernanda Macedo. Vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais: uma análise do papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 1, p. 367-380, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85270/92175>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Encontra-se, atualmente, em tramitação no Senado, o Projeto de Lei Complementar 108/2024⁴⁰⁹, cujo escopo é instituir o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS) e disciplinar o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do IBS. Com tramitação em regime de urgência, foi aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado em novembro de 2024, onde aguarda análise e votação.

Com a criação dos dois novos tributos na Reforma Tributária do Consumo, o país contará com uma nova instituição para julgar disputas relacionadas ao Imposto sobre Bens e Serviços, semelhante ao que ocorre no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. A CBS substituirá os impostos federais IPI, PIS e Cofins, enquanto o IBS incorporará o ICMS (estadual) e o ISS (municipal). O PLP 108/2024 prevê que as disputas sobre o IBS serão resolvidas no Conselho Tributário do IBS, composto por Câmaras de Julgamento e uma Câmara Superior. Além disso, será criada a Câmara Técnica de Uniformização, instância responsável por consolidar a supervisão tanto do Carf quanto do Conselho do IBS, que terá a função de analisar recursos contra decisões inferiores e garantir a uniformização de entendimentos, evitando conflitos de interpretação entre o IBS e a CBS.

A Exposição de Motivos nº 61/2024 MF, no mesmo documento relativo ao PLP 108/2024, ressalta que seu desenvolvimento, assim como o primeiro Projeto de Lei Complementar, foi realizado por meio de um esforço coletivo e cooperativo entre todas as esferas da Federação, conduzido no âmbito do Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo (PAT-RTC), instituído pelo Ministério da Fazenda e composto por representantes dos governos federais, estaduais e municipais. O texto do projeto, que trata exclusivamente de questões relacionadas aos assuntos subnacionais, reflete principalmente a contribuição dos Estados e Municípios. Embora sua complexidade seja evidente tanto do ponto de vista técnico quanto em relação às dinâmicas federativas, é inegável que o diálogo constante e produtivo entre os três níveis de governo foi essencial para a construção das soluções nele propostas.

⁴⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras especificações. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em 05 mar. 2025.

Neste contexto, registra-se o reconhecimento pelo trabalho e atribuição de secretários, auditores fiscais, procuradores de fazenda e demais técnicos estaduais e municipais, que se dedicaram com rigor técnico para a formulação deste projeto normativo. “Referido reconhecimento se mostra especialmente necessário em face dos grandes desafios impostos pelo ineditismo do acordo federativo e administrativo consubstanciado no Comitê Gestor do IBS, entidade nova no Direito Administrativo brasileiro e que também não encontra precedente na experiência internacional”⁴¹⁰. Sua concepção desenhou uma abordagem republicana e orientada pelo interesse público, demonstrando o compromisso dos representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na estruturação desse novo modelo de governança tributária. Assim dispõe o texto:

23. Neste ponto, cabe sublinhar um aspecto importante. A Reforma Tributária provavelmente demandará mudanças no Direito material tributário, sobretudo no tocante aos processos relacionados à execução fiscal do IBS e às demais espécies de ações que tenham este tributo como o seu objeto de discussão. Tal quadro requer uma reavaliação das normas processuais de regência do contencioso judicial em sede de IBS, de sorte a conformá-las à nova realidade trazida pela Reforma, o que pode envolver, inclusive, eventual reorganização judiciária. Esta discussão demanda um diálogo entre todas as partes interessadas, notadamente o Poder Judiciário, advocacia pública e privada, administrações tributárias e contribuintes. A despeito de se reconhecer a importância do tema e a necessidade de endereçá-lo, o presente Projeto de Lei Complementar não veicula a resolução destas questões, cujo disciplinamento dar-se-á em instrumentos normativos a serem oportunamente apresentados ao Congresso Nacional, que serão elaborados a partir de um amplo diálogo sobre o tema com todas as partes interessadas⁴¹¹.

Observa-se que Projeto de Lei Complementar regulamenta o disposto no artigo 156-B, inciso III, da Constituição Federal, que determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerçam de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do IBS, a competência para decidir, no âmbito administrativo, as questões relacionadas a esse tributo, em conformidade com os parâmetros estabelecidos na Constituição e em complementar.

⁴¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras especificações. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras especificações. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em 05 mar. 2025.

Ressalta-se a inovação trazida por essa previsão constitucional: a integração e a uniformização do contencioso administrativo do IBS. Atualmente, as disputas envolvendo ICMS e ISS seguem diferentes normas processuais, conforme os órgãos julgadores existentes no país, o que aumenta a complexidade do sistema. Com a proposta deste Projeto, o objetivo é estabelecer um diploma normativo único para reger o contencioso administrativo do IBS, a fim de garantir aplicação uniforme a todos os contribuintes, independentemente de sua localização, permitindo a simplificação do processo.

Destaca-se que o Projeto estabelece os princípios que orientam a legislação processual administrativa do IBS, conforme disposto nos artigos 66 e 71. Além das garantias processuais constitucionalmente asseguradas, o texto incorpora princípios que favorecem um contencioso administrativo mais ágil, acessível e eficiente, entre eles simplicidade, verdade material, ampla defesa, contraditório, publicidade, transparência, liderança, boa-fé, motivação, oficialidade, cooperação, eficiência, formalismo moderado, razoável duração do processo e celeridade.

Com o objetivo de fortalecer a segurança jurídica e a previsibilidade, o artigo 91 determina a obrigatoriedade de observância dos precedentes vinculantes, incluindo os enunciados de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, as decisões transitadas em julgadas proferidas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, as decisões proferidas em controle difuso quando o Senado Federal tiver suspenso a execução da norma declarada inconstitucional, além das decisões transitadas em julgado do STF e do Superior Tribunal de Justiça, feridas sob a sistemática de repercussão geral ou de recursos repetitivos.

Ainda, o texto estabelece que, salvo a existência de fundamentos relevantes para distinguir ou superar tais fundamentos vinculantes, esses entendimentos devem ser seguidos no processo administrativo do IBS. O mesmo se aplica aos atos administrativos vinculantes expedidos pelo Comitê Gestor do IBS, órgão que, nos termos do artigo 156-B, inciso I da CF/88, possui competência constitucional para garantir a uniformização da interpretação e da aplicação da legislação do imposto.

A estrutura dos órgãos do contencioso administrativo do IBS segue a determinação constitucional de que os Estados, Distrito Federal e Municípios exerçam essa competência de forma integrada, exclusivamente no âmbito do Comitê Gestor do IBS. Para garantir a uniformidade das decisões, foram estabelecidas três instâncias responsáveis pelos litígios tributários desse imposto, compostas de maneira paritária entre representantes dos Estados e

dos Municípios. A primeira instância será encarregada de julgar os lançamentos tributários impugnados pelos contribuintes e os pedidos de retificação. Para isso, contará com 27 Câmaras de Julgamento virtuais, que poderão ser subdivididas em Turmas. Os julgamentos serão realizados por servidores de carreira do Estado e de seus respectivos Municípios, ou do Distrito Federal, de forma colegiada e paritária. Cada Câmara será responsável pelo julgamento dos lançamentos da Administração Tributária de um Estado e de seus Municípios, o que garantirá a proximidade entre a decisão e a origem do tributo.

A segunda instância, de caráter recursal, julgará os Recursos de Ofício e Voluntários interpostos contra decisões de primeira instância, além dos Pedidos de Retificação de suas próprias decisões. Assim como na instância anterior, contará com 27 Câmaras de Julgamento virtuais, podendo conter Turmas, e seguirá as classificações de paridade entre representantes fazendários e contribuintes.

Para finalizar a estruturação do contencioso administrativo do IBS, o projeto estabelece uma Instância de Uniformização, responsável por apreciar: (i) o Recurso de Uniformização, destinado a garantir a coerência da transferência administrativa do IBS em nível nacional; (ii) o Incidente de Uniformização, cabível quando houver repetição significativa de julgamentos sobre a questão mesma de direito; e (iii) o Pedido de Retificação referente às suas próprias decisões. Além dessas atribuições, essa instância tem competência para deliberar sobre a edição, revisão e cancelamento de disposições vinculantes sob sua responsabilidade, uma vez que o julgamento do Incidente de Uniformização em Matérias Repetitivas resultará na fixação de teses sobre a questão debatida, as quais serão formalizadas em súmulas com efeito vinculante para a Administração Tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ressalta-se que a proposta do governo não se limita à resolução de litígios já instaurados, mas busca atuar preventivamente, conforme previsto nos §§ 6.º e 7.º do artigo 156-B da Constituição Federal. A Lei Complementar 214/2025, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), dispõe, no título "Da Administração do IBS e da CBS", de dois capítulos destinados à harmonização dos tributos: o Capítulo I, referente ao Regulamento do IBS e da CBS, e o Capítulo II, que trata da Harmonização entre esses impostos.

Com o objetivo de minimizar disputas tributárias, a LC 214/25⁴¹² propõe a criação de dois órgãos colegiados: o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias - composto por representantes da Receita Federal, do Comitê Gestor do IBS - e o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias – composto por representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, procuradores estaduais ou do Distrito Federal e procuradores municipais. Um dos pontos mais relevantes do projeto é a determinação de que as decisões desses órgãos terão caráter vinculante para todas as Administrações Tributárias e Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que respeito diz ao IBS e à CBS, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica na aplicação dessas normas.

Considerando a necessidade de que a Administração Tributária adote uma postura uniforme nas questões fiscais, a edição de súmulas pelos Tribunais administrativos, especialmente em matérias já debatidas e pacificadas pelos Tribunais Superiores, contribui para a padronização da fiscalização e dos lançamentos tributários, o que evita autuações em desconformidade com teses já consolidadas e proporciona maior segurança jurídica e eficiência ao sistema, além de reduzir a litigiosidade e garantir maior previsibilidade na aplicação do direito. Nesse mesmo sentido, a adoção de um sistema de julgamento coletivo para recursos administrativos que envolvam questões idênticas de direito reforça a celeridade e a objetividade do processo tributário, uma vez que permite que múltiplos casos sejam decididos com base em um único processo paradigmático, como referência para demais decisões⁴¹³.

3.6.4.4 Alternativas diante do desrespeito administrativo aos precedentes judiciais

A vinculação administrativa aos precedentes judiciais pode ser compreendida como o dever jurídico imposto à Administração Pública no exercício de suas funções, observados os fundamentos constitucionais como a segurança jurídica, a isonomia e a eficiência. Partindo dessas exigências, torna-se essencial identificar as consequências jurídicas decorrentes de sua inobservância. No âmbito administrativo, a autoridade dessa obrigatoriedade pode ser

⁴¹² BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 16 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴¹³ MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 179. Livro eletrônico. ISBN 9786556271217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

protegida pelas vias i) Ministério Público provocará a procuradoria do ente federativo sujeito à Tese para se manifestar, nos termos do art. 30 da Lei n. 13.655/2018⁴¹⁴; (ii) a decisão do STF sobre a Súmula do STF n.º. 347⁴¹⁵, no MS 25.888/DF⁴¹⁶; (iii) a atuação do TCU no controle externo - artigo 71, inciso IX da CF; ou (iv) por meio do poder de autotutela.

O Ministério Público, conforme art. 1º da Lei n. 8.625/1993⁴¹⁷, que repete o art. 127, caput, da Constituição Federal, possui a função essencial de defesa da ordem jurídica, o que implica a fiscalização contínua dos atos praticados pelos órgãos estatais. Importante destacar que a noção de ordem jurídica transcende a mera legalidade, pois não se restringe à aplicação da lei, mas abrange um conceito mais amplo de justiça e conformidade com os princípios fundamentais do Estado de Direito. Dentro desse espectro de atribuições, o Ministério Público detém a legitimidade para provocar o controle de constitucionalidade, conforme previsto no art. 103, I e § 4º, da Constituição. Além disso, exerce a função de garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços essenciais aos direitos constitucionais, por meio da promoção de medidas cabíveis para sua efetivação, nos termos do art. 129, II, da Constituição Federal, fundamentado no art. 5º, § 2º, da Constituição, segundo o qual os direitos expressamente previstos não excluem outros decorrentes do regime constitucional e dos princípios nele adotados⁴¹⁸.

Nesse contexto, a LINDB complementa a sistemática jurídica ao configurar uma normatividade voltada para a aplicação do Direito Público, por meio de objetivos que validam

⁴¹⁴ Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. ((BRASIL. *Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Incluí no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025).

⁴¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963. *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno*. Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em 05/03/2025.

⁴¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.888 AgR*, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 22 de agosto de 2023, Plenário. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 11 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360846208&ext=.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025

⁴¹⁷ BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 1993, p. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴¹⁸ GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017, p. 120. Livro eletrônico. ISBN 9788547217051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547217051/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

decisões e parâmetros concretos para sua aplicabilidade. A conexão entre a atuação do Ministério Público e a LINDB reside na necessidade de garantir a segurança jurídica, a fiscalização da conformidade das decisões e a previsibilidade das decisões estatais, aspectos fundamentais para a estabilidade do ordenamento jurídico. Dessa forma, descumprir suas disposições não apenas compromete a racionalidade do ordenamento jurídico, mas também caracteriza um evidente "erro grosseiro", dada a sua função estruturante na aplicação do direito público. O artigo 30 da LINDB estabelece um dever normativo vinculante para as autoridades públicas, o que determina a promoção da segurança jurídica por meio do fortalecimento do desenho institucional da ordem normativa do impacto do constitucionalismo na atividade decisória estatal, bem como da observância de precedentes como critérios fundamentais de racionalidade, legitimidade e institucionalidade das decisões públicas⁴¹⁹.

Ainda, cita-se que, em 2023, a Suprema Corte proferiu decisão que esclarece a interpretação da Súmula 347/STF⁴²⁰ e define os limites de atuação dos Tribunais de Contas no controle de constitucionalidade de leis e atos governamentais. O entendimento foi consolidado no julgamento do Mandado de Segurança 25.888/DF⁴²¹, envolvendo a Petrobras. A polêmica teve origem em uma proposta do relator Gilmar Mendes durante os debates sobre a validade da interpretação consolidada. Na nova sessão de julgamento, o Ministro afirmou que a orientação jurisprudencial foi recebida pela Constituição Federal, porém sua aplicação não

⁴¹⁹ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 dez. 2024.

⁴²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em 05 mar. 2025.

⁴²¹ A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever ser observada por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se o Supremo Tribunal Federal competir, precipuamente, à guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. (...) O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de fortalecer a normatividade constitucional. A Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente por meio da aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em questões relacionadas ao controle externo. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso indispensável para o exercício do controle externo – a possibilidade de evitar (*incidente tantum*) normas cuja aplicação no caso manifestaria um resultado inconstitucional (seja por violação de patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisdição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.888 AgR*, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 22 de agosto de 2023, Plenário. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 11 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360846208&ext=.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025)

confere aos Tribunais de Contas competência para o controle abstrato de constitucionalidade. Em vez disso, permite que essas cortes afastem a aplicação de normas em casos concretos quando sua incidência resultar em manifesta inconstitucionalidade, seja por violação direta à Constituição, seja por contrariedade à jurisdição consolidada do STF. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas do Espírito Santo manifestou que “A decisão do STF é de grande impacto no sistema jurídico do país, visto que esclarece o papel e as competências dos Tribunais de Contas na avaliação da constitucionalidade de leis e ações governamentais, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre o cumprimento das normas constitucionais e a flexibilidade para lidar com circunstâncias específicas.”⁴²².

O Ministro ressaltou que a interpretação correta da súmula deve garantir que os Tribunais de Contas cumpram sua função de fiscalização, por meio da observância das normas constitucionais e das interpretações do STF no exercício do controle externo. Assim, a atuação dessas cortes deve estar vinculada aos precedentes do Supremo, evitando decisões específicas que ultrapassem os limites constitucionais.

Nota-se, ainda, que o artigo 71, inciso IX da CF/88, determina que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Nesse sentido, estabelece-se um conjunto de disposições a serem impostas pelos Tribunais de Contas, iniciando-se por uma atuação de caráter cooperativo com a Administração Pública. Ao identificar uma possível irregularidade, seja no processo de avaliação e julgamento de contas, seja no curso de uma inspeção ou auditoria, o Tribunal atua inicialmente em colaboração com o ente fiscalizado, permitindo que o responsável pela especificação corrija voluntariamente a irregularidade antes da adoção de qualquer sanção ou medida de sustação⁴²³.

Vale ressaltar que a solução mais adequada para que a municipalidade observe as decisões com Repercussão Geral reconhecidas em matéria tributária é considerar que, em virtude do direito à tutela administrativa eficaz: (i) quando houver súmulas, enunciados, pareceres

⁴²² MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Nova decisão do STF reforça competência dos Tribunais de Contas para realizar o controle de constitucionalidade*. 2023. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/2023/08/nova-decisao-do-stf-reforca-competencia-dos-tribunais-de-contas-para-realizar-controle-de-constitucionalidade/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

⁴²³ SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 36. Livro eletrônica. ISBN 9786556271538. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271538/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

normativos ou orientações técnicas do Conselho de Procuradores Municipais, que estabeleçam hipóteses de reconhecimento de direitos fundamentais aos particulares, tanto os gestores públicos quanto os advogados públicos atuantes nas áreas consultivas e contenciosas deverão, obrigatoriamente, seguir tais diretrizes, sob pena de responsabilidade funcional; (ii) competir à Administração e à Advocacia Pública verificar e respeitar os entendimentos já pacificados pelos tribunais sobre o reconhecimento de direitos fundamentais, prevenindo, assim, a propositura de demandas judiciais discussões já se mostram previsíveis e desfavoráveis ao Município; (iii) mesmo na ausência de diretriz expressa das procuradorias ou de jurisdição consolidada, os administradores públicos e os procuradores do Município têm legitimidade para deferir pleitos administrativos, abster-se de contestar ações judiciais e renunciar a recursos contra decisões elaboradas aos cidadãos, sempre que o caso envolva direitos fundamentais, a fim de garantir, dessa forma, a prevalência do interesse público primário consagrado no ordenamento⁴²⁴.

Vê-se, portanto, que a previsão dos mecanismos de provocação do Ministério Público, a decisão do STF sobre a Súmula Vinculantes STF nº. 347, no MS 25.888/DF, a atuação do TCU no controle externo e o poder de autotutela reforçam o dever de observância aos precedentes, o que resulta em um papel didático para os operadores do Direito. A existência desses mecanismos protetivos amplia o caráter cogente dos precedentes, eleva a probabilidade de sua aplicação espontânea, fortalece sua autoridade e torna sua observância mais efetiva.

⁴²⁴ 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, v. 15, n. 59, p. 63–91, 2015. DOI: 10.21056/aec.v15i59.64. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/64..> Acesso: em 07 fez. 2025

CONCLUSÃO

Este estudo analisou a aplicação pragmática administrativa das teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral no campo tributário, especificamente na Administração Pública municipal da Região Metropolitana de Vitória. A investigação revelou que, apesar da existência de um arcabouço normativo que fortalece o sistema de precedentes obrigatórios, a adesão administrativa a essas decisões enfrenta entraves, a exemplo da ausência de normatização específica e a resistência institucional à adaptação das práticas administrativas.

O Código de Processo Civil de 2015 estruturou o sistema de precedentes no Brasil, estabelecendo regras para garantir a uniformidade, estabilidade e coerência na jurisprudência nacional. O artigo 927 expressamente impõe a observância de certas decisões pelos juízes e tribunais, incluindo aquelas oriundas da repercussão geral no STF. No entanto, a obrigatoriedade de aplicação direta desses precedentes pela Administração Pública ainda carece de previsão normativa clara, o que gera incertezas quanto a sua implementação. Os precedentes judiciais passaram a integrar o sistema de fontes primárias do Direito no Brasil, isto é, se limitada a uma perspectiva exclusivamente processual, a teoria dos precedentes perde parte de sua utilidade na solução de controvérsias que se repetem no âmbito administrativo.

Mesmo sem previsão normativa detalhada, o dever de observância administrativa dos entendimentos consolidados pode ser extraído de princípios constitucionais como segurança jurídica, isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade. A Constituição Federal deve ser interpretada como um critério direto para a tomada de decisões administrativas, ampliando a noção de juridicidade para além da legalidade estrita. Dessa forma, a aplicação das orientações vinculantes pela Administração pode ser analisada sob duas perspectivas: no processo judicial, quando a Fazenda Pública atua como parte ou interessada; e no processo administrativo, quando o Poder Público exerce sua função decisória.

O primeiro capítulo da dissertação examinou o papel do Supremo Tribunal Federal como Corte de Teses, destacando sua influência no cenário jurídico brasileiro. O Tribunal redefiniu os limites da eficácia de suas decisões ao introduzir a objetivação do controle difuso,

permitindo a ampliação de seus efeitos para além das partes envolvidas, possibilitando a formulação de decisões vinculantes de aplicação generalizada. No âmbito da Repercussão Geral, esse movimento viabiliza a abstrativização do controle concreto, conferindo normatividade às teses fixadas, com impactos na Administração Pública, mesmo sem previsão expressa de vinculação. A Repercussão Geral opera como mecanismo de uniformização jurisprudencial, garantindo segurança jurídica, previsibilidade e coerência na aplicação do direito constitucional, reforçada pelo Código de Processo Civil de 2015.

O segundo capítulo da dissertação, intitulado "O Efeito Vinculante e a Coerência do Sistema", analisou a evolução da eficácia das decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio da abordagem histórica, que inclui desde as primeiras experiências, como os assentos portugueses, até o desenvolvimento das súmulas vinculantes e da repercussão geral. Destaca-se a consolidação de uma cultura de precedentes, fortalecida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e pelo Código de Processo Civil de 2015. O STF, ao longo dos anos, ampliou sua atuação na promoção da uniformidade e segurança jurídica por meio da criação de decisões com efeitos obrigatórios, tanto no controle abstrato de constitucionalidade quanto nos recursos extraordinários. Ainda, examina-se a relação entre a Administração Pública e a observância dos precedentes do STF, enfatizando as oportunidades e desafios do efeito vinculante no âmbito administrativo, diante da crescente influência da Suprema Corte na definição de diretrizes normativas para a Administração, ainda que sua vinculação dependa de interpretações doutrinárias e jurisprudenciais.

O terceiro capítulo da dissertação examinou a aplicação, no âmbito tributário, das teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, no contexto das procuradorias municipais da Região Metropolitana de Vitória. A pesquisa adotou uma abordagem empírica e qualitativa, com base na aplicação de questionários a advogados públicos, com o objetivo de compreender se, e de que forma, essas decisões são incorporadas aos processos administrativos. Os resultados indicam que, embora haja um reconhecimento crescente da relevância dessas teses na prática administrativa, sua aplicação pela Administração Pública não ocorre de maneira uniforme. Fatores como a ausência de regulamentação específica, a necessidade de interpretações administrativas alinhadas ao entendimento judicial e a estruturação interna das procuradorias influenciam o grau de adesão às decisões vinculantes, por meio de desafios institucionais e operacionais. No contexto da pesquisa, percebe-se que os procuradores municipais, em sua maioria, não destacaram expressamente a eficácia vinculante atribuída pelo Supremo Tribunal Federal. Essa ausência

pode indicar uma compreensão diferenciada sobre o alcance desses enunciados no âmbito administrativo ou mesmo a percepção de que ainda há espaço para interpretação diante das particularidades municipais.

Embora a Constituição Federal determine a vinculação da municipalidade a certas decisões judiciais, como as ações diretas de inconstitucionalidade e as Súmulas Vinculantes, não há previsão expressa para os precedentes oriundos da repercussão geral. Essa lacuna normativa contribui para a permanência de uma litigiosidade excessiva, fomentada pela falta de diretrizes internas e por uma cultura institucional ainda marcada pela judicialização de temas tributários.

O princípio da legalidade não exclui a vinculação administrativa aos precedentes, pois a aplicação destes não representa afastamento da lei, mas sim sua interpretação. Os precedentes, em sua maioria, decorrem da exegese de normas legisladas, sendo utilizados para resolver conflitos interpretativos. Assim, a Administração continua submetida à lei e à Constituição, mas, diante de divergências interpretativas, deve seguir os precedentes formalmente vinculantes. A tendência do Direito Administrativo contemporâneo de substituir a legalidade estrita por uma concepção mais ampla de juridicidade reforça essa necessidade, ampliando a compreensão das normas aplicáveis à atuação estatal. Esse novo paradigma jurídico abrange todo o ordenamento, incluindo tanto as normas legisladas quanto as interpretações consolidadas pelo Poder Judiciário. Como os precedentes vinculantes são reconhecidos como fonte primária do Direito no Brasil, conclui-se que têm aptidão para integrar esse modelo ampliado de controle da atuação administrativa.

Na região metropolitana de Vitória, a análise dos casos concretos revelou que: a) Os Conselhos Administrativos Tributários atuam como instâncias de transição rumo ao Poder Judiciário; b) A atuação dos Conselhos Administrativos pode se revelar como instrumento eficaz para viabilizar à Administração Tributária a concretização da eficácia normativa atribuída aos precedentes judiciais, sem que isso seja interpretado como violação ao princípio da legalidade ou como comprometimento da natureza vinculada da atividade administrativa de lançamento tributário; c) A incorporação, pela Administração Tributária, de entendimentos consolidados resulta, de forma imediata, na diminuição de litígios judiciais cujo desfecho já se revela previsível; d) A ausência de um canal estruturado de comunicação impede a padronização dessas interações; e) Para que a Administração Pública adote corretamente os precedentes, é recomendável a criação de atos normativos adaptativos que forneçam diretrizes

claras aos agentes estatais; f) apesar da natureza vinculante das teses fixadas pelo STF em repercussão geral, procuradores municipais ainda demonstram resistência à sua aplicação direta por fatores institucionais e administrativos, tais como a consideração da realidade local, o princípio da legalidade estrita ou a alegada ausência de eficácia obrigatória para o Executivo.

A pesquisa conclui que, apesar da ausência de uma vinculação expressa imposta pela legislação, há um movimento de assimilação gradual dessas teses na prática administrativa, impulsionado pela busca por maior segurança jurídica e eficiência na gestão tributária municipal. A superação dos desafios apontados demanda uma adaptação institucional, na qual os precedentes passem a ser considerados pela Administração não apenas como referências interpretativas, mas como elementos integrantes do conjunto normativo que orienta sua atuação.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. Livro eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v5>. Acesso em: 07 out. 2024.

ABBOUD, Georges; DE OLIVEIRA, Rafael Tomaz. A gênese do controle difuso de constitucionalidade. In: *Revista de Processo*, São Paulo, 2014.

ACRE. Poder Judiciário do Estado do Acre. Juízo de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. *Processos N.ºs 00102017345-9, 00105012072-8, 00105017431-3, 00104000312-5, 00105015656-2, 00105013247-5, 00102007288-1, 00106003977-0, 00105014278-0 e 00105007298-7*. Decisão Proferida Por Marcelo Coelho de Carvalho, Juiz de Direito. Julgado em 2 mar. 2006, fl. 05-06. Rio Branco, AC.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Sistema brasileiro de precedentes: uma promessa não cumprida de redução da litigiosidade? In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.

ALVIM, Teresa Arruda; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. *Sobre a fixação da "tese" na repercussão geral*. Migalhas, 4 fev. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/394608/sobre-a-fixacao-da-tese-na-repercussao-geral>. Acesso em: 12 mar. 2025.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ARANTES, Rogério B. *O controle de constitucionalidade das leis no Brasil: a construção de um sistema híbrido*. 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

ÁVILA, H. *Teoria da segurança jurídica*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.

AZEVEDO, Adolpho Augusto L. *O processo tributário*. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. ISBN 9788521218715. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788521218715/>. Acesso em: 06 dez. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROSO, Luís R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-

book. ISBN 9786553624788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BARROSO, Luís R. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 33, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Livro eletrônico. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 15, n. 03, 2016, p. 22. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-trabalhando-logica-ascensao.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

BASTOS, Verônica Issi Simões. *O papel da Advocacia Pública na aplicação dos precedentes judiciais: o estudo do modelo de atuação da PGE/GO após a vigência do Novo Código de Processo Civil (2015-2020)*. 2022. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2022.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Alves. *Direito Constitucional*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis. *Série "Arquivos do Ministério da Justiça"*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). *Estado, Direito e Políticas Públicas: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Íthala, 2014b.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. *Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional (Série IDP)*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9786553629417.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Portaria Normativa nº 61, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a edição e a aplicação de Súmulas da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 153, p. 9, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/190201>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras especificações. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filenam e=PLP%20108/2024. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Código de Processo Civil (2015)*. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 30, p. 2-4, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 30, p. 1889, 11 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. *Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 1993, p. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Poder Executivo. *Decreto nº 16.273, de 20 de dezembro de 1923*. Reorganiza a Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16273-20-dezembro-1923-509027-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997*. Consolida normas de procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2346.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016*. Revoga as Portarias PGFN nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015, e o item 3.8 da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/documentos-portaria-502/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Acórdão REsp 828.106/SP*. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 1.^a Turma, julgado em: 02 maio 2006. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=623920&tipo=0&nreg=200600690920&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20060515&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.542.296/SP*. Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 22 de outubro de 2019. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 29 de outubro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902046853&dt_publicacao=29/10/2019. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Doutrina: Superior Tribunal de Justiça*: edição comemorativa 20 anos. Brasília: STJ, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.916.376/RS*. Primeira Turma. Relator: Min. Gurgel de Faria. Julgado em 14 de março de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 18 de abril de 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100111379&dt_publicacao=18/04/2023. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Contribuição da AGU na gestão de precedentes qualificados é tema do projeto Sextas Inteligentes*. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=475656&ori=1>. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 166.373*. Relator Edson Fachin. Julgamento em 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767740966>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.905*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 16 de novembro de 2016. Publicado em 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14276103>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1945*. Tribunal Pleno. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em 24 de fevereiro de 2021. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico, 20 de maio de 2021. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910765>. Acesso em 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5659*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 24 de fevereiro de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910810> Disponível em: Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5468*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 29 de junho de 2016, publicado em 30 de junho de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur370964/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4412*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 606, Questão de Ordem*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma, julgado em 12 de agosto de 2014, publicado em 18 de setembro de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur277021/false>. Acesso em: 3 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADC nº 1/DF*. Relator: Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 1º dez. 1993, p. 16/06/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=881>. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2167/RR*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 3 de junho de 2020. Publicado em 7 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754593265>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs nº 3406/RJ e nº 3470/RJ*. Relator: Min. Rosa Weber. Julgado em 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 152.752*. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 4 de abril de 2018, publicado em 27 de junho de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&orgaoJulgador=Pleno&numeroProcesso=152752>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 166.373*. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 30 de novembro de 2022, publicado em 18 de maio de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479650/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 82.959*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 23 de fevereiro de 2006. Publicado no Diário da Justiça, Brasília, DF, 1º de setembro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206>. Acesso em 06 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF, n. 886*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iQaUoW>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.888 AgR*, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 22 de agosto de 2023, Plenário. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 11 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360846208&ext=.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 4770 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020, publicado em 15 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755324777>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal nº 606*. Relator Roberto Barroso. Julgado em 07 de outubro de 2014. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 36009*. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 22 de agosto de 2021. Publicação em: 27 de setembro de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757460336>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 1.987*. Relator: Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 maio 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87272>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 22.012/RS*. Segunda Turma, Relator: Min. Dias Toffoli, Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5 de dezembro de 2017, publicado em 27 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14395067>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4335-5/AC*. Defensoria Pública da União e Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília. Publicado no DJe em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/RCL4335gm.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n. 33.459 AgR*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 18 de novembro de 2020, publicado em 23 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755402132>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 150.755*. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 de agosto de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211246>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 150.764*. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Brasília, DF, 02 de abril de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211250>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 190.728*. Relator: Min. Ilmar Galvão. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 de maio de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=231740>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1366243*, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16 de setembro de 2024, publicado em 11 de outubro 2024. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781043699>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 583.523, Tema 113*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 03 de outubro de 2013, publicado em 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6997511>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 603.497 RG*, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno. Julgado em 04 de fevereiro de 2010, publicado no DJe de 07 de maio de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610723>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 603.497 AgR-segundo*, Relator(a): Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno. Julgado em 29 jun. 2020, publicado no DJe de 13 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753445534>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 949.297/CE*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 8 de fevereiro de 2023, publicado em 2 de maio de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767314567>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 330817*. Relator: Min. Dias Toffoli. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 08 mar. 2017. Publicado em: 31 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501630>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 1.448.120 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento em 13 de maio de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=778190395>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 1.520.765 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em 17 de fevereiro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784440538>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 1017365/QO*, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15 de agosto de 2023, processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado em 06 de setembro de 2023. Publicado em 08 de setembro de 2023. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486924/false>. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 116.121*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Octávio Gallotti. Relator para acórdão: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 25 de maio de 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206139>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 376.852-MC/SC*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em: 27 de março de 2003. Publicado em: 13 de junho de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261812>. Acesso em 17 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 433.352 AgR*. Segunda Turma. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 20 de abril 2010. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 28 de maio de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611796>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 557.542*. Recorrente: Carlos Alberto da Silva Brasília, 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=536135>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 601.720-RG (Tema 437)*. Relator: Min. Edson Fachin. Relator para Acórdão: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 5 conjunto. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13534812>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 603.136-RG*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico, 16 de junho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752973152>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 603.497-RG*. Tribunal Pleno. Relatora: Min. Ellen Gracie. Diário da Justiça Eletrônico, 7 de maio de 2010. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610723>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 651.703 ED*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 7 de maio de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749745629>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Imprensa Nacional, 1964, p. 151.

Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 26*. Publicado no DJe nº 238/2009. Brasília, DF: STF, 2009 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1271>. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 6*. Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário-mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial. Aprovada na Sessão Plenária de 07 de maio de 2008. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), n. 88, 16 maio 2008, p. 1. Diário Oficial da União (DOU), 16 maio 2008, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula742/false>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 60*. O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem como seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos três acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no Tema 1.234 da sistemática da repercussão geral. Recurso Extraordinário n. 1.366.243. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/523304>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1184 da Repercussão Geral*. Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, tenha vista alterações legislativas posteriores ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de ativação entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de acusação da ação judicial. Recurso Extraordinário n. 1.355.208. Relator: Min. Cármen Lúcia. Repercussão geral reconhecida em 26 nov. 2021. Acordo de mérito publicado em 2 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1184>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1234*. Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS. Recurso Extraordinário n. 1.366.243, Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 09 de setembro de 2022. Acórdão de mérito publicado em 05 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1234>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1348 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade do ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, para a transferência de bens e direitos em integralização de capital social, quando a atividade preponderante da empresa é compra e venda ou locação de bens imóveis. Recurso Extraordinário n. 1.495.108. Relator: Min. Edson Fachin. Repercussão geral reconhecida em 6 nov. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782019281>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 796 da Repercussão Geral*. Alcance da imunidade tributária do ITBI, prevista no art. 156, § 2º, I, da Constituição, sobre imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, quando o valor total desses bens excederem o limite do capital social a ser integralizado. Recurso Extraordinário n. 796.376. Relator: Min. Marco Aurélio. Repercussão geral reconhecida em 6 mar. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753582490>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 863 da Repercussão Geral*. Limites da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório. Recurso Extraordinário n. 736.090. Relator: Min. Dias Toffoli. Repercussão geral reconhecida em 30 out. 2015. Trânsito em julgado em 5 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4370056&numeroProcesso=736090&classeProcesso=RE&numeroTema=863>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BROSSARD, Paulo. O Senado as leis inconstitucionais. *Revista de informação legislativa*, v. 50, p. 64, 1976. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181304/000393215.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 07/10/2024.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Da reforma à mutação constitucional*. *Revista de informação legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176380/000506397.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624818. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CALDAS, Felipe F. L. L. *Democracia e Revisão Judicial: A doutrina de Ronald Dworkin e a Jurisdição Constitucional Brasileira*. Instituto de Direito Brasileiro - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 3, p. 1763-1809, 2014.

CÂMARA, Alexandre de F. *Levando os Padrões Decisórios a Sério*. 1. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. Livro eletrônico. ISBN 9788597014204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597014204/>. Acesso em: 06 nov. 2024

CANI, Julia Wand Del Rey. O STF é um tribunal de teses? Mudanças no processo decisório e redesenho do controle de constitucionalidade. *Política & Sociedade*, v. 21, n. 52, p. 24-63, 2022. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/90221/54073>. Acesso em: 11 out. 2024.

CANOTILHO, José. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. Tradução brasileira de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2. ed., 1992.

CARDOZO, Benjamin N. *The nature of the judicial process*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1991.

CARIACICA. *Acórdão 01/22*. Processo n.º 20.624/2021. Interessada: Secretaria Municipal de Finanças. Relatora: Procuradora Municipal Camilla Martins Frizzera Reggiani. Publicado no Diário Oficial de Cariacica em 13 de julho de 2022, disponível em: [blob:https://diariooficial.cariacica.es.gov.br/ff517f7e-e12c-426b-9306-e14e09d1253d](https://diariooficial.cariacica.es.gov.br/ff517f7e-e12c-426b-9306-e14e09d1253d). Acesso em: 17 jan. 2025. Publicação em: 09 ago. 2022.

CARIACICA. *Lei Complementar nº 150, de 21 de dezembro de 2023*. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cariacica. Disponível em <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C1502023.html?identificador=320034003800360036003A004C00>. Acesso em: 05 mar. 2025.

CARIACICA. *Lei Complementar nº 27, de 29 de dezembro de 2009*. Institui o Código Tributário do Município de Cariacica e dá outras providências. Disponível em: <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C272009.html?identificador=310035003000370035003A004C00>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CARIACICA. *Portaria PROGER nº 07/2024, de 27 de novembro de 2024*. Dispõe sobre a dispensa de medidas de defesa e recursos pelos procuradores municipais em face de decisões interlocutórias ou definitivas nas instâncias judiciais ordinárias sobre matérias consolidadas, e dá outras providências. Disponível em: <https://cariacica.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PPROGER0072024.pdf?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Noeses, 2013.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. As súmulas vinculantes ainda respiram (por aparelhos). *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-out-01/as-sumulas-vinculantes-ainda-respiram-por-aparelhos/#_ftn4. Acesso em: 16 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução CNJ 547/2024 em linguagem simples*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

DE CASTRO, Samuel O. *A objetivação das decisões em recurso extraordinário: uma tentativa de valorização dos precedentes do STF*. Escola de Formação da Sociedade Brasileira

de Direito Público (SBDP), São Paulo, 2015. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/04/268_MONOGRAFIA_-_Samuel_Olavo_de_Castro_-_Final.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

DE MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

DE OLIVEIRA, Pedro Miranda. *Recurso extraordinário e o requisito da repercussão geral*. São Paulo: RT, 2013.

DE PAULA, Luísa Alvim Monteiro. Abstrativização do controle difuso de constitucionalidade e do sistema de antecedentes vinculantes. *Revista de Estudos Jurídicos do STJ*, Brasília, v. 1, 2020. Disponível em: <https://rejuri.stj.jus.br/index.php/revistacientifica/article/view/28/18>. Acesso em: 07 nov. 2024.

DE SOUZA, Marcelo Alves Dias. *Do Precedente Judicial à Súmula Vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006.

DELORE, Luiz. *Estudos sobre coisa Julgada e Controle de Constitucionalidade*. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Livro eletrônico. ISBN 978-85-309-5604-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5604-2/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo. Atlas, 2014.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidente de competência originária*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. O recurso extraordinário e a transformação do controle difuso de constitucionalidade brasileiro. In: CAMARGO, Marcelo. *Leituras complementares de constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2007.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Transformações do recurso extraordinário: aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 982-990.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do Direito Público, ocasiões à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum*, Marília/SP, v. 2, pág. 305-318, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 26 jan. 2025.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOS SANTOS LOPES, Alexandre. Precedentes judiciais e administração pública: análise dos provimentos normativos elencados no art. 927 do CPC/2015. In: *Anais do Congresso de Processo Civil Internacional*. 2017. p. 378-395. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/19850>. Acesso em: 17 jan. 2025.

EISENMANN, Charles. *La justice constitutionnelle et a haute Cour constitutionnelle d' Autriche*. Paris, 1928. Collection Droit Public Positif dirigée par Louis Favoreu. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d' Aix-Marseille, 1986.

FAGUNDES, Miguel S. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERRAZ, Anna C. da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERRAZ, Taís Schilling. Os desafios do modelo brasileiro de precedentes. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.

FERRAZ, Taís Schilling. Repercussão geral – muito mais que um pressuposto de admissibilidade. In: *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Estudos em homenagem à Ministra Ellen Gracie*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2011.

FERRAZ, Thaís Schilling. Ratio decidendi x tese jurídica. A busca pelo elemento vinculante do precedente brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 265, p. 419-441, mar. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Inovações no Controle de Constitucionalidade. In: *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2009.

FONSECA, Maria Gaudalupe Piragibe, *Iniciação à pesquisa no direito: Pelos caminhos do conhecimento e da invenção*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FUNDÃO. *Lei Ordinária nº 1.358, de 5 de setembro de 2022*. Dispõe sobre a conciliação, acordo, transação, dispensa ou desistência recursal e de contestação nas ações judiciais em que o Município de Fundão for parte, revogando a Lei Municipal nº 1.248/2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://fundao.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L13582022.html?identificador=39003300300034003A004C00> Acesso em 03 mar. 2025.

FUX, Luiz; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; FUX, Rodrigo. Sistema brasileiro de antecedentes: principais características e desafios. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 3, pág. 221-237, set./dez. 2022. Periódico quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/70539/43616>. Acesso em: 21 dez. 2024.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. Livro eletrônico. ISBN 9788547217051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547217051/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Controle de Constitucionalidade*. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 23, n. 90, p. 12, abr./jun. 1998.

GUARAPARI. *Lei Complementar nº 115, de 3 de janeiro de 2020*. Estabelece a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Guarapari e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://guarapari.camarasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/c1152020.html>. Acesso em: 05 mar. 2025.

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, v. 15, n. 59, p. 63–91, 2015. DOI: 10.21056/aec.v15i59.64. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>. Acesso em: 07 fev. 2025.

HALAVAIS, Alexander. Prefácio. In: RECUERO, Raquel; FRAGOSO, Suely; AMARAL, Adriana. *Métodos de pesquisa para Internet*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

HAMILTON Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003. Caps. 78 e 81.

HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION. Stare Decisis. *Harvard Law Review*, v. 34, n. 1, p. 74-76, nov. 1920. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1327567>. Acesso em: 29 out. 2024.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

JEVEAUX, Geovany Cardoso, JUNIOR, Hermes Zaneti. *Controle Difuso no novo CPC*. *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, SP. v. 16. p. 324 – 345, 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3128/2828>. Acesso em 16 nov. 2023.

JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Comentários às Súmulas Vinculantes*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JOBIM, M. F. *As funções da eficiência no processo civil brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

JORDÃO, Eduardo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica, In: *Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro – Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 63-92, Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em 06 fev. 2025.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

LORDELO, João. *Afinal, o STF adotou a teoria da abstrativização do controle difuso ou da transcendência dos motivos determinantes?* João Lordelo, 2018. Disponível em: <https://www.joaolordelo.com/single-post/2018/01/09/afinal-o-stf-adotou-a-teoria-da-abstrativiza%C3%A7%C3%A3o-do-controle-difuso-ou-da-transcend%C3%Aancia-d>. Acesso em: 26 de nov. 2023.

MACHADO, Amanda Misael; PEREIRA, Bianca Sarmiento Persici; JEVEAUX, Geovany Cardoso. Desjudicialização no âmbito da administração pública municipal: por que alguns municípios realizam mais transações tributárias do que outros? In: PEREIRA, Bianca Sarmiento Persici; JORDEM, Rosana de Freitas; SILVA, Rubia Mafort Clementino (org.). *Aspectos contemporâneos do direito processual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024. pp. 505.

MACIEL, Adhemar Ferreira. *O acaso, John Marshall e o Controle de Constitucionalidade*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 172, out.-dez. 2006.

MANGIERI, Francisco Ramos. Base de cálculo do ISS nos serviços de construção civil: reviravolta no STJ. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/francisco-mangieri-base-calculo-iss-servicos-construcao/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme et al. (Coords.). *Comentários ao código de processo civil: artigos 926 ao 975*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016a. v. 15.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Do controle abstrato de constitucionalidade*. 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/75380394/v6>. Acesso em: 16 out. 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Livro eletrônico. ISBN 9788553621187. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set.-dez., 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo2/revista_v21_n3_tomo2_443.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: IDP, 2014. 196 p. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/porta-de-ebooks>. Acesso em: 05 jul. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania – necessidade de desenvolvimento de novas técnicas de decisão: possibilidade da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. In: *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 41 n. 162 abr./jun. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2012. Livro eletrônico. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira.; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARVALHO FILHO, José S. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade do STF em controle incidental. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 11, n. 20, p. 179-201, 2019. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/207>. Acesso em: 02 ago. 2024.

MENDES, Gilmar. *O Controle de Constitucionalidade no Brasil*. Brasília: Repositório STF, 2008. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda_pt_br/anexo/Controle_de_Constitucionalidade_v__Port1.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

MENDIA, Maria Cecília. Resenha de: História do Supremo Tribunal Federal, vol. II. *Revista de História*, v. 40, n. 81, p. 249-251, 1970. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/128961>. Acesso em: 01 ago. 2024.

MERRYMAN, John Henry; PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. *A tradição da civil law: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina*. Tradução brasileira de Cássio Casagrande. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Nova decisão do STF reforça competência dos Tribunais de Contas para realizar o controle de constitucionalidade*. 2023. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/2023/08/nova-decisao-do-stf-reforca-competencia-dos-tribunais-de-contas-para-realizar-controle-de-constitucionalidade/>. Acesso em: 07/02/2025.

MIRANDA, Jorge. *Coleção Fora de Série - Teoria do Estado e da Constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. Livro eletrônico. ISBN 9788530982768. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982768/>. Acesso em: 11 jul. 2024.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MITIDIERO, Daniel. *Processo constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Livro eletrônico. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/287195172/v1>. Acesso em 17 out. 2024.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Livro eletrônico. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MORATO, Victor Augusto de F. *Precedentes Vinculantes em Matéria Tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271217/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657> Acesso em: 6 dez. 2024.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 5, 2003.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. Livro eletrônico. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada*. 8. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2020.

NETO, Carlos Romero Lauria P. *Coleção Gilmar Mendes - A Decisão Constitucional Vinculante*. v. 15. Rio de Janeiro: Método, 2011. Livro eletrônico. ISBN 978-85-309-4729-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4729-3/>. Acesso em: 19 out. 2024.

NEVES, A. Castanheira. *O instituto dos assentos e a função jurídica dos supremos tribunais*. Coimbra: Coimbra, 1983.

NOVELINO, Marcelo. *Teoria da constituição e controle de constitucionalidade*. São Paulo: JusPodivm, 2008.

NUNES, Cleucio Santos Nunes. *Justiça Tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Os Precedentes no Direito Administrativo*. 1. ed. 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 159. Livro eletrônico. ISBN 9788530980863. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530980863/>. Acesso em: 19 jan. 2025

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública não deve de coerência na Administração Pública. *Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença*, v. 2, pág. 153-172, 2021. Disponível em: <https://unifaa.emnuvens.com.br/FDV/article/view/1183/812>. Acesso em: 19 jan. 2025.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *Teoria da Mutação Constitucional: limites e possibilidades das mudanças informais da Constituição a partir da teoria da concretização*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8668/1/Adriano%20Santana%20Pedra.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

PEGORARO, Lúcio. A Circulação, a Recepção e a Hibridação dos Modelos de Justiça Constitucional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jul./dez. 2005, p. 235-261.

PEREIRA, Aline Carvalho; FERREIRA, Fernanda Macedo. Vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais: uma análise do papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 1, p. 367-380, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85270/92175>>. Acesso em: 20/01/2025.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Trinta anos de controle da Administração Pública: à espera de um giro de eficiência. In: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Transformações do Direito Administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018. p. 45.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. O modelo de precedentes do código de processo civil de 2015 e o fim da “objetivação” do recurso extraordinário: o supremo tribunal federal como uma verdadeira corte suprema. *Revista Derecho y Cambio Social*, 13(45), 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/27141037/O_modelo_de_precedentes_do_C%C3%B3digo_de_Processo_Civil_de_2015_e_o_fim_da_objetiva%C3%A7%C3%A3o_do_recurso_extraordin%C3%A1rio_o_Supremo_Tribunal_Federal_como_uma_verdadeira_Corte_Suprema. Acesso em 02 de ago. 2024.

PINHEIRO, Victor M. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedente*. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271569. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271569/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

Porcino. Recorrida: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 30 de abril de 2008. STF, PORTO, José Roberto Mello; MARTINS. Danniell Adriano Araldi. *STF não adota (ainda) a abstrativização do controle difuso*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/opiniao-stf-nao-adota-ainda-abstrativizacao-controle-difuso/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida; PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. Abrangência e efeitos da conciliação federativa da judicialização da saúde no STF. *ConJur*, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-27/conflito-federativo-saude-e-repercussao-geral-abrangencia-e-os-efeitos-da-conciliacao-federativa-da-judicializacao-de-saude-no-stf/>. Acesso em 14 de outubro de 2024.

RAMOS, Elival Silva. *A inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1994.

ROCHA, Sérgio André. *Da Lei à decisão: A Segurança Jurídica Tributária Possível na Pós—Modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 23.

SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. “Mutações à Brasileira”: uma análise empírica do art. 52, x, da constituição. *Revista Direito Gv*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 597-614, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201425>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/snMjLdzqxN8w5R5YBdWznBC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023

SANTOS, Guilherme Ribas da S. *Segurança Jurídica em Matéria Tributária*. (Coleção Universidade Católica de Brasília). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. Livro eletrônico. ISBN 9786556276656. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276656/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SENA, Roberto Miglio. A Importância de precedente administrativo na Resolução de Conflitos pelo Fisco. *Revista Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 68, pp. 657-684, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1769>. Acesso em 06 dez. 2024.

SERRA. *Lei Ordinária nº 5.539, de 6 de julho de 2022*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município da Serra, sobre o regime jurídico dos procuradores municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L55392022.html?identificador=3100340033003400320031003A004C00> Acesso em 03/03/2025.

SILVA, Celso de Albuquerque. *Do efeito Vinculante: sua legitimação e aplicação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, Rebeca Santa Cruz. *A aplicação administrativa dos precedentes judiciais*. 2019. 162f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2019. Disponível em

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/38646/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Rebeca%20Santa%20Cruz%20Silva.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2025.

SILVEIRA FILHO, Orlando Soares da; ELALI, André de Souza Dantas. O princípio da legalidade a partir da atividade interpretativa do gestor público previsto no art. 22 da LINDB. *Revista Insigne de Humanidades*, Natal, v. 1, pág. 133-147, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://insigneacademica.com.br/ojs/index.php/revistainsignedehumanidades/article/view/11/45>. Acesso em: 24 jan. 2025.

SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luís. *Súmula vinculante: um estudo à luz da Emenda Constitucional 45, de 12.08.2004*. 2. ed., rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2008.

SPOSATO, Karyna Batista; DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; GÓIS, João Alberto de Oliveira. Limites para mutação constitucional? A viragem interpretativa do artigo 52, X, da Constituição Federal de 88. *Revista Do Direito*, [S.L.], v. 2, n. 55, p. 150-161, 26 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i55.12341>.

STRECK, Lenio Luis. *Jurisdição Constitucional*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Aplicação do Direito: os limites da modulação dos efeitos em controle difuso de constitucionalidade - O caso dos crimes hediondos. In: *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: Mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. *Argumenta Journal Law*. Jacarezinho - PR, n. 7, p. 45-68, fev. 2013. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/735/747>. Acesso em: 17 nov. 2023.

STRECK, Lenio. Observatório Constitucional: Jurisdição Constitucional e a Cultura dos Precedentes. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-15/observatorio-constitucional-jurisdicao-constitucional-cultura-precedentes/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

STRECK, Lenio; PEDRON, Flávio Quinaud. O que ainda podemos aprender com a literatura sobre os princípios jurídicos e suas condições de aplicação. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 41, p. 156-157, ago. 2016. Disponível em: : <https://vlex.com.br/vid/ainda-podemos-aprender-com-937411326>. Acesso em: 17/01/2025.

SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. Livro eletrônico. ISBN 9786556271538. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271538/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito processual e o direito administrativo. In: *Direito Processual Público: A Fazenda Pública em Juízo*. Coordenada. Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 126, pág. 45-80, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/1075/679>. Acesso em: 24 jan. 2025.

SUNFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada*. JOTA, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/lindb-direito-tributario-esta-sujeito-a-lei-de-introducao-reformada>. Acesso em 06 dez. 2024.

TALAMINI, Eduardo. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou ‘devagar com o andor que o santo é de barro’). In: ALVIM, Teresa Arruda; NERY JR., Nelson (Org.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis*. v. 12. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

TEIXEIRA, Oldemir Bilhalva. *Súmula Vinculante: perigo ou solução*. Campina, SP: Russel Editores, 2008.

TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Repercussão geral no recurso extraordinário (Lei nº 11.418) e súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (Lei nº 11.417). *Revista IOB de direito civil e processual civil*, v. 8, n. 48, jul./ago. 2007.

VALIATI, Thiago Priess. O impacto da Nova Lei de Introdução (L. 13.655/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo. *Coluna Direito do Estado*, n. 416, a. 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>. Acesso em: 26 jan. 2025.

VIANA. *Decreto nº 201, de 11 de julho de 2003*. Dispõe sobre a criação das Câmaras Especializadas de Conciliação. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/es/v/viana/decreto/2023/21/201/decreto-n-201-2023-dispoe-sobre-a-criacao-das-camaras-especializadas-de-conciliacao?q=procurador>. Acesso em 05/03/2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.

VILA VELHA. *Lei Ordinária nº 6.446, de 18 de maio de 2021*. Dispõe sobre projetos de governo e dá outras exceções. Disponível em: <https://legislacao.vilavelha.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L64462021.html?identicador=310033003400310036003A004C00>. Acesso em 05/03/2025.

VITÓRIA. *Atos Normativos, Acórdãos da Procuradoria Geral do Município*. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/?url=acordaos>. Acesso em: 05/03/2025.

VITÓRIA. *Decreto nº 16.235, de 23 de fevereiro de 2015*. Aprova o Regimento Interno do Colegiado da PGM e dá outras providências. Altere a arte. 29 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 16.271/2015. Diário Oficial do Município de Vitória, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/2015/D16235.PDF>. Acesso em 05/03/2025.

VITÓRIA. Procuradoria-Geral do Município. *Acórdão nº 011/2017*. Revisão de nome cadastro de imóvel. Requerente: Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SGER. Processo nº 1162553/2017. Procurador: Roberto Franca Martins. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/acordaos/ACORDAO-PGM-011-2017.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2025.

VITÓRIA. Procuradoria-Geral do Município. *Acórdão nº 020/2019*. Análise técnica. Requerente: Consórcio Jota Ele/Damiani/Basalto. Processo nº 4702901/2017. Procurador: Luiz Henrique Antunes Alochio. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/acordaos/ACORDAO-PGM-020-2019.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2025.

ZANETI JR, Hermes. Precedentes (treat like cases alike) e o novo Código de Processo Civil; universalização e vinculação horizontal como critérios de racionalidade e a negação da "jurisprudência persuasiva" como base para uma teoria e dogmática dos precedentes no Brasil. *Revista de Processo*, vol. 235, p. 293–349, set./2014.

ZANETTI, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

ZAVASKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZOUEIN, L. H. L. Teoria da transcendência dos motivos determinantes vs. Abstrativização do controle difuso. *Meu Site Jurídico*. Editora JusPODIVM, 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/08/27/teoria-da-transcendencia-dos-motivos-determinantes-vs-abstrativizacao-controle-difuso/>. Acesso em: 26 nov. 2023.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DA MESTRANDA BIANCA SARMENTO PERSICI

Às 14 horas do dia 07do mês de maio do ano de 2025, via webconferência, reuniu-se a Banca Examinadora assim composta: Prof. Dr. Ricardo Gueiros Bernardes Dias (orientadora); Prof. Dr. Geovany Cardoso Jevaux (membro interno - PPGDIR); Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra (membro externo - PPGD/FDV); Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Junior(membro externo USP) para a sessão pública de Defesa de Dissertação da mestranda **BIANCA SARMENTO PERSICI** com o tema: **“REPERCUSSÃO GERAL EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DA PRÁTICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA”**. Presentes os membros da banca e a examinanda, o presidente deu início a sessão, passando a palavra a aluna; após exposição de 20 minutos por parte da examinanda, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pela aluna; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala virtual para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou a mestranda e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a:

<input checked="" type="checkbox"/>	APROVAÇÃO da examinanda; por fim, a presidente da sessão alertou que a aprovada somente terá direito ao título de Mestre após a entrega da versão final de sua dissertação em meio digital à Secretaria do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGDIR/UFES.
<input type="checkbox"/>	REPROVAÇÃO da examinanda; por fim, o presidente da sessão alertou que a aluna deverá verificar no Regimento do PPGDIR/UFES quais os efeitos desta decisão, devendo eventuais requerimentos serem dirigidos por escrito à coordenação do PPGDIR/UFES.
Conforme decisão do Colegiado Acadêmico do dia 29.09.2023, os conceitos dos campos acima passaram a seguir a seguinte métrica: 0,0 (zero) a 6,9 (seis vírgula nove) = REPROVADO; 7,0 (sete) a 10,0 (dez) – APROVADO.	
NOTA	
10,0	



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RICARDO GUEIROS BERNARDES DIAS - SIAPE 1311255
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 09/05/2025 às 18:08

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.ukf.ufes.br/arquivos-assinados/1126335?tipoArquivo=O>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
GEOVANY CARDOSO JEVEAUX - SIAPE 7294615
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 10/05/2025 às 04:18

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1126457?tipoArquivo=O>