

**O EFEITO VINCULANTE DOS PRECEDENTES JUDICIAIS À  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PROCEDIMENTO  
ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE  
(PARR)**

The binding effect of judicial precedents on public administration from the perspective of the Administrative Procedure for Recognizing Liability (PARR)

**JUNIOR, João Carlos de Lima**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**RESUMO:** O presente estudo, através do método lógico-dedutivo, tem por objetivo examinar a sistemática implementada pelo Novo Código de Processo Civil no tocante à aplicação das decisões judiciais proferidas em caráter vinculante, explorando sua convergência à Administração Pública, especialmente dentro do Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade instaurado no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para fins de reconhecimento de responsabilidade do sócio ou terceiro com poderes de gerência nos casos de dissolução irregular da pessoa jurídica. Traça-se, através da seleção de princípios constitucionais nos quais a Administração Pública deve necessariamente pautar seu agir, o caminho pelo qual a observância dos precedentes judiciais a vincula, ainda que sem comando normativo expresso que assim a obrigue, garantindo-se, com isso, a realização dos princípios da eficiência, igualdade, segurança jurídica e previsibilidade. Este trabalho, através de levantamento bibliográfico e análise da legislação, aponta as principais características do PARR e sua finalidade, para então enfrentar a relevância dos precedentes judiciais nas decisões administrativas, demonstrando que o exercício da função administrativa é diretamente vinculado à Constituição Federal, razão pela qual permite-se concluir que a aplicação dos precedentes judiciais no processo administrativo, além de prestigiar a uniformização e estabilização do ordenamento jurídico, garante o cumprimento de diversos vetores axiológicos traçados pelo Constituinte.

**Palavras-chave:** Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade; Precedentes Vinculantes; Administração Pública

**ABSTRACT:** The purpose of this study, using the logical-deductive method, is to examine the system implemented by the New Brazilian Code of Civil Procedure with regard to the application of binding court decisions, exploring their convergence with the Public Administration, especially within the Administrative Procedure for Recognizing Liability established under the scope of the National Treasury General Attorney's Office for the purpose of recognizing the liability of the partner or third party with management powers in cases of irregular dissolution of the legal entity. Through the selection of constitutional principles on which the Public Administration must necessarily base its actions, we outline the way in which observance of judicial precedents binds it, even without an express normative command obliging it to do so; thereby guaranteeing the

principles of efficiency, equality, legal certainty, and predictability. This paper, through a bibliographical survey and legislation analysis, points out the main characteristics of the PARR and its purpose, and then addresses the relevance of judicial precedents in administrative decisions, demonstrating that exercising the administrative function is directly linked to the Federal Constitution, which is why it can be concluded that the application of judicial precedents in the administrative process, in addition to promoting the standardization and stabilization of the legal system, guarantees compliance with various axiological drivers outlined by the Constituent Assembly.+

**Keywords:** Administrative Procedure for Recognizing Liability; Binding Precedents; Public Administration

## INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga a extensão das regras processuais constantes no diploma processual cível aos procedimentos administrativos, com foco nas novas diretrizes decorrentes da construção dos precedentes vinculantes.

Apresenta-se uma abordagem empírica ao investigar, no campo pragmático, como esta vinculação ocorreria no Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade.

Isto porque, para que haja o redirecionamento da cobrança do crédito tributário para terceiro, entendido como o sócio ou administrador, ambos com poderes de gerência, necessário que este, na qualidade de administrador da sociedade, tenha agido com “infração à lei, contrato social ou estatuto”, no que a dissolução irregular da pessoa jurídica, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), é consagrada como hipótese de infração apta a autorizar a redistribuição da responsabilidade para o adimplemento da obrigação tributária.

Sobre este aspecto o presente estudo busca avaliar a instauração do Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade (PARR) pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no qual, após a inscrição em dívida ativa do crédito tributário e diante de elementos probatórios que indiquem a dissolução irregular da pessoa jurídica, ao administrador (sócio ou terceiro) é dada a possibilidade de demonstrar, antes do ajuizamento da execução fiscal, que não estaria diante de hipótese de responsabilização pessoal.

Uma vez existente procedimento administrativo prévio ao ajuizamento da execução fiscal, ato da Administração Pública voltado para concretizar o princípio da eficiência estipulado no artigo 37 da Constituição Federal (CF)<sup>34</sup>, se passa a explorar a pertinência e relevância na utilização do referido procedimento para demonstração de outros elementos que, ainda que relacionados à dissolução irregular da pessoa jurídica, tenham o condão de afastar a responsabilidade pessoal do administrador mesmo que verificado que a empresa deixou de existir sem que tenha realizado a devida baixa de seu registro na Junta Comercial.

Apresenta-se então, o questionamento acerca da obrigatoriedade de observância, pela Administração Pública, de entendimentos consolidados pelas Cortes Superiores sobre o rito das demandas repetitivas ou repercussão geral, com foco em decisões que, interpretando a legislação infraconstitucional, tenham versado sobre a responsabilidade de terceiros (sócio ou administrador) nos casos de dissolução irregular<sup>35</sup>.

Partindo-se da hipótese na qual as Cortes Superiores traçam novas diretrizes interpretativas que passam então a ser dotadas de nítido **comando prescritivo**<sup>36</sup>, impedindo a Fazenda Pública de perseguir o crédito tributário em face daquele administrador (sócio ou terceiro) que não participou do ato ilícito consubstanciado no encerramento irregular da empresa, passa-se a avaliar a obrigatoriedade de observância da prescrição ainda na esfera administrativa.

O citado comando prescritivo se faz presente em razão da controvérsia ter sido submetida aos ritos previstos nos arts. 1.036 e 1.041 do Código de Processo Civil (CPC), no que a interpretação consolidada naquele contexto se converte em um precedente vinculante, isto é, de observância obrigatória, o que,

---

<sup>34</sup> Constituição Federal, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08.10.2023.

<sup>35</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial improvido. REsp n. 1.377.019/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 24/11/2021, DJe de 29/11/2021.

<sup>36</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário linguagem e método. São Paulo: Noeses, 2013.

pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico<sup>37</sup>, vincula tanto o Poder Judiciário quanto a Administração Pública, garantindo o cumprimento das diretrizes constitucionais consagradas através dos princípios da igualdade, segurança jurídica, previsibilidade e eficiência.

Dessa forma, o escopo deste estudo é demonstrar que os precedentes firmados pelo Poder Judiciário possuem força vinculante também à Administração Pública, a qual, ainda que não se sujeite a comando normativo expresso que a obrigue a aplicá-los, assim está compelida a agir em razão da observância dos precedentes consagrar princípios constitucionais sob os quais o exercício da função administrativa é diretamente vinculado por dever obediência à Constituição. Optou-se por trazer enfoque ao Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade, demonstrando-se, após as conclusões de vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais, que mesmo que se depare com a dissolução irregular da pessoa jurídica, o redirecionamento da cobrança do crédito tributário não recaia sobre a pessoa física que exercia poderes de gerência caso esta tenha se retirado da sociedade em momento anterior à dissolução.

## **O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE – PARR**

É inegável a importância da pessoa jurídica na organização e desenvolvimento da atividade econômica, expressão máxima do direito à propriedade, esta orientada por sua função social. Neste aspecto, a ideia de dissociação do patrimônio dos sócios e da pessoa jurídica é crucial para viabilizar o progresso de negócios e para que estes possam contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Isso consolida a função social da empresa, na medida em que, reconhecendo seu papel central no desenvolvimento socioeconômico, distancia-se do perfunctório conceito de busca pelo lucro

---

<sup>37</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes no direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

individual e coloca a pessoa jurídica no centro do palco em que interesses econômicos e sociais dão as mãos para que toda sociedade prospere.

Abusos e desvios, contudo, devem ser satisfatoriamente coibidos através da criação de mecanismos de controle que garantam a efetividade na satisfação do interesse público em detrimento ao interesse privado quando o particular extrapola em seu agir e pratica ato ilícito, este entendido como conduta omissiva ou comissiva que configura desatendimento a deveres jurídicos previstos no ordenamento jurídico, ensejando a aplicação de sanção (CARVALHO. 2017, p. 508).

Entre os diversos instrumentos que a Fazenda Pública detém para perseguição de seu crédito tributário em face de terceiros que não a pessoa jurídica originalmente eleita como sujeito passivo da obrigação tributária, foi então editada a Portaria PGFN nº 948, de 15 de setembro de 2017, pela qual foi regulamentado o PARR.

O procedimento administrativo, apesar do título aparentar se tratar de dispositivo com amplo campo de incidência, é restrito à investigação de responsabilidade de terceiros, como sócios com poderes de gerência ou administradores, pela prática de infração à lei, especificamente a dissolução irregular de uma pessoa jurídica devedora de crédito tributário sob a administração da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e que esteja inscrito em dívida ativa.

Trata-se de faculdade do órgão público, com verdadeira natureza de procedimento de cunho preparatório, cujos elementos ali colhidos servirão para futura imputação de responsabilidade a terceiro que originariamente não constou na Certidão de Dívida Ativa. Uma vez iniciado, contudo, revela o nítido conflito de interesses entre fisco e possível-responsável, inaugurando etapa contenciosa na qual é permitido ao terceiro resistir à pretensão fiscal.

Uma vez instaurado o PARR em face do terceiro cuja responsabilidade pretende-se apurar, a Fazenda Pública é compelida a especificar os indícios de

ocorrência da dissolução irregular, obrigatoriamente apresentando as informações listadas no parágrafo único do artigo 02º da Portaria<sup>38</sup>.

Verifica-se que a Fazenda Pública deverá apresentar as razões de fato que, em tese, caracterizariam o encerramento irregular da pessoa jurídica, possibilitando, assim, ao possível futuro sujeito passivo da obrigação tributária realizar sua defesa antes do ajuizamento da execução fiscal.

A defesa é realizada por meio de impugnação, cuja decisão é sujeita a recurso administrativo a ser julgado pelo Procurador-Chefe, caracterizando a contenciosidade do procedimento.

As matérias que podem ser alegadas, contudo, restringem-se à apresentação dos elementos aptos a demonstrar a incorrência da dissolução irregular *ou* a ausência de responsabilidade pelo crédito tributário.

A conjunção “ou” apresentada no dispositivo do artigo 4º, em um primeiro olhar interpretativo indicaria a possibilidade de, além das hipóteses de dissolução irregular, ser permitido ao interessado alegar qualquer matéria atinente à sua ausência de responsabilidade. No entanto, o parágrafo segundo esclarece o *caput* ao assinalar que “*a impugnação deve se limitar à discussão objeto do PARR*” o que, corroborado pelo art. 1º da Portaria, que estabelece que referido procedimento administrativo é destinado à investigação da responsabilidade de terceiros pela prática de infração à lei, caracterizada pela dissolução irregular, não deixa dúvidas de que as matérias devem ser relacionadas ao ato de dissolução.

Neste momento, em uma inicial aproximação do tema central discutido no presente artigo, podemos afirmar que, ao trazer as proposições “*elementos aptos a demonstrar a incorrência de dissolução irregular*” ou “*a ausência de responsabilidade pelas dívidas*”, o PARR permite que, *ainda que verificada a ocorrência de dissolução irregular*, caso existam elementos aptos a afastar a

---

<sup>38</sup>A identificação da pessoa jurídica cuja dissolução irregular é apontada; identificação do terceiro em face do qual o procedimento foi instaurado; elementos de fato que caracterizaram a dissolução irregular da pessoa jurídica; fundamentos de direito da imputação da responsabilidade pela dívida ao terceiro; e discriminação e valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa objeto do procedimento.

responsabilidade do terceiro, estes poderão ser trazidos e analisados pela PGFN.

É saliente a importância do que foi estabelecido pelo STJ durante o julgamento do “*Tema 962*”, no que restou definido que aquele terceiro (sócio com poderes de gerência ou administrador) que havia se retirado da sociedade em momento anterior à sua dissolução irregular **não** responde pelo crédito tributário; entendimento este que, por encontrar-se dentro do campo de regulamentação do PARR, trata-se de matéria hábil a ser arguida.

O ponto de discussão nasce no debate acerca da obrigatoriedade de, diante do julgamento que se deu sobre o rito das demandas repetitivas, ser então a PGFN compelida a se curvar ao entendimento ainda em fase administrativa, julgando procedente a impugnação apresentada pelo interessado.

Isto porque o direito positivado que rege a matéria prevê que a observância dos precedentes vinculantes é restrita à esfera de atuação do Poder Judiciário, uma vez que, de acordo com o artigo 927 do novo Código de Processo Civil, sua aplicação é obrigatória para juízes e tribunais. Não há consideração explícita sobre sua extensão à Administração Pública fora do contexto judicial.

Dessa forma, para que seja demonstrada a vinculação da Administração Pública aos precedentes firmados pelas Cortes Superiores no âmbito do Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade, passamos a discorrer brevemente sobre os precedentes para que, então, seja possível verificar sua aplicação na esfera administrativa.

## **PRECEDENTES VINCULANTES E SUA OBSERVÂNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Com a promulgação do novo CPC (Lei nº 13.105/2015), a observância dos precedentes judiciais emergiu como a questão central na hermenêutica da decisão judicial. Esses precedentes são considerados como decisões judiciais proferidas com base em casos concretos, tendo o poder de influenciar de maneira decisiva as futuras decisões em situações semelhantes. Neste contexto,

mostra-se essencial delimitar o processo de interpretação dos precedentes judiciais de maneira a garantir, no momento de sua aplicação, a perfeita subsunção do fato concreto levado a Juízo à norma jurídica neles estampada.

Nesta tarefa interpretativa, destacamos os princípios traçados na Constituição Federal de 1988, que além de representarem diretrizes axiológicas norteadoras de todo ordenamento, também são dotados de tamanha normatividade que os tornam, além de mandamento nuclear do sistema, verdadeiras regras, estas entendidas como comando prescritivo de condutas (CARRAZA, 2013, p. 42).

O caráter normativo dos princípios constitucionais, juntamente com a supremacia de sua posição hierárquica em razão de estarem inseridos no texto constitucional, faz com que ocupem posição central não apenas no momento de edição de normas jurídicas reguladoras de condutas e relações jurídicas tributárias, servindo de fundamento de validade, mas também os transforma em vetor axiológico a servir de instrumento para o intérprete e aplicador do Direito construir os significados das normas jurídicas.

Por tal razão, o caminho do intérprete deve ser guiado e iluminado pelas diretrizes traçadas nos princípios constitucionais, os quais além de guiarem todo papel do legislador na edição das normas gerais e abstratas, servirão de bússola em sua incidência quando transformadas em normas individuais e concretas, isto é, quando aplicadas para uma situação determinada<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> In BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004. 289-290.

“O ponto central da grande transformação por que passam os princípios reside, em rigor, no caráter e no lugar de sua normatividade, depois que esta, proclamada e reconhecida pela doutrina mais moderna, salta dos Códigos, onde os princípios eram fontes de mero teor supletório, para as Constituições, onde em nossos dias se convertem em fundamento de toda a ordem jurídica, na qualidade de princípios constitucionais.

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivamente no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que



Inicialmente, como a própria definição sintática impõe, normas individuais e concretas teriam seus efeitos restritos aos sujeitos que participam da relação jurídica descrita no caso concreto que as originou. Contudo, em algumas situações, o Legislador infraconstitucional traz a previsão de aplicação de uma norma individual e concreta para relações jurídicas diversas daquela que a engendrou, mas que possuam identidade fática e jurídica, considerando-as análogas.

Este é o caso dos precedentes judiciais, decisões tomadas à luz de um caso concreto que abandonam seu caráter de individualidade para se tornarem verdadeiras normas gerais, capazes de regular situações futuras que teriam identidade com o caso concreto que as originou<sup>40</sup>.

Tradicionalmente, os precedentes judiciais, decorrentes do processo de interpretação dos enunciados prescritivos, não eram tomados como de observância obrigatória, ainda que aplicados repetidamente, exceto quando decorrentes de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade e, após a “*EC nº 45 de 2005*”, com a edição de Súmulas Vinculantes.

Institutos como a repercussão geral, demandas repetitivas nos Tribunais Superiores e incidentes de uniformização da jurisprudência, assim como a previsão constante no artigo 38 da Lei nº 8.08/1990, que possibilitava aos Tribunais Superiores a negativa de seguimento recurso que contrariasse, em questões de direito, Súmula do respectivo Tribunal, também despontam a criação dos precedentes vinculantes.

Com a implementação do atual CPC, o precedente passa a desempenhar um papel central na interpretação das decisões judiciais e na busca pela uniformização da jurisprudência, o qual inovou o ordenamento jurídico ao alargar

---

se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em norma normarum, ou seja, norma das normas”

<sup>40</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. V. II 6 edição. Editora JusPodium, 2011, p. 385.

o *rol* de situações em que sua aplicação tem caráter obrigatório, tornando-os, assim, precedentes vinculantes<sup>41</sup>.

Evidente que a intenção do Legislador foi conferir maior segurança jurídica àqueles que se socorrem ao Poder Judiciário, evitando soluções díspares para situações idênticas, assim como buscou atribuir maior celeridade na solução de conflitos em que, à luz de caso concreto semelhante, consolidou-se o dispositivo legal a ser aplicado e a interpretação a ele conferida, evitando o desnecessário prolongamento do processo judicial quando já se mostra possível, *ab initio*, antever a decisão judicial que solucionará o conflito.

Assim, na exposição de motivos, fez constar que “*talvez as alterações mais expressivas do sistema processual ligadas ao objetivo de harmonizá-lo com o espírito da Constituição Federal, sejam as que dizem respeito a regras que induzem à uniformidade e à estabilidade da jurisprudência*”, concluindo que o novo diploma processual criou figuras que buscam “*evitar a dispersão excessiva da jurisprudência. Com isso, haverá condições de se atenuar o assoberbamento de trabalho no Poder Judiciário, sem comprometer a qualidade da prestação jurisdicional.*”<sup>42</sup>.

Ao estabelecer como determinação a ser seguida que os tribunais uniformizem sua jurisprudência e a mantenham estável, íntegra e coerente (art. 926), o diploma processual civil traz novos mecanismos que auxiliam nesta tarefa, entre eles o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (art. 976) e o Incidente Assunção de Competência (art. 979). Sua aplicação, segundo texto legal, contudo, é direcionada unicamente aos juízes e tribunais, ou seja, ocorre dentro da esfera de atuação do Poder Judiciário.

Questiona-se, contudo, se devem ser de observância obrigatória à Administração Pública em razão da inexistência de norma geral e abstrata que assim determine, já que excluída da sujeição elencada no dispositivo supracitado.

---

<sup>41</sup> ZANETI JR., 2015, p. 1321.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf> – acesso em 17/10/2023

Respeitado entendimento contrário, no qual defende-se que por estar a Administração Pública vinculada ao princípio da estrita legalidade, isto é, que seu campo de ação necessariamente deve estar traçado em ato normativo que imponha a conduta<sup>43</sup>, de maneira que, não existindo referida previsão pelo artigo 927, então a ela não seria imputada a vinculação, defende-se neste artigo que a integridade do sistema jurídico, consubstanciada nos princípios constitucionais da igualdade, segurança jurídica e previsibilidade, impõe, pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que os precedentes vinculantes sejam de observância obrigatória também para a Administração Pública<sup>44</sup>.

Isto porque, conforme exposto, os precedentes judiciais surgem para uniformizar a jurisprudência, tornando o que neles restou decidido fonte do Direito, o que submete a Administração Pública aos seus ditames. E mais, ao uniformizar a jurisprudência consagram-se os princípios constitucionais acima apontados, sobre os quais a todos é devida obediência por tratarem-se de direitos fundamentais dos cidadãos.

Os precedentes, visando sanar incongruências interpretativas sobre certa matéria, consagram a interpretação que deve ser conferida àquela determinada norma, incidente sobre determinado contexto fático satisfatoriamente delimitado, vinculando situações fáticas idênticas ao entendimento neles firmado. Admitir que a Administração Pública não é obrigada a observá-los é o mesmo que consagrar violação ao primado da igualdade, afrontando também a segurança jurídica, ambos direitos fundamentais. Nesse sentido a doutrina:

*O respeito aos precedentes judiciais por parte do administrador público – e de seus órgãos jurídicos -, bem como o fomento à construção de precedentes administrativos, são marcas de uma atuação mais responsável, comprometida com*

---

<sup>43</sup> JÚNIOR, Edvaldo Costa Barreto. Precedentes judiciais e seus reflexos na Administração Pública Brasileira: Vinculação ou persuasão. Dissertação (mestrado em direito). Escola de direito de Brasília do Instituto brasiliense de direito público. Brasília, 2017.

<sup>44</sup> HACHEM, 2014, p. 229

*o Judiciário, zelosa com a coisa pública e, acima de tudo, respeitosa com o cidadão administrado.*<sup>45</sup>

Ora, assume-se novamente a feição simultânea de "valor" e "norma" das quais os princípios constitucionais norteiam todas as relações jurídicas, inclusive as tributárias, impondo observância obrigatória quando da criação de direitos e obrigações aos seus sujeitos, assim como servem de diretriz para interpretação desses dispositivos, vez que correspondem à vontade da Constituição<sup>46</sup>.

Dessa maneira, a norma jurídica que consubstancia o precedente judicial é assim tomada por representar a significação estruturada dos enunciados prescritivos e proposições jurídicas incidentes sob o caso concreto que lhe deu origem, podendo ser estruturada na forma hipotético-condicional, a qual descreve um antecedente que retrata uma situação fática possível, e um consequente, que é o efeito jurídico atribuído à ocorrência daquele antecedente.

A Administração Pública, portanto, diante de determinada situação fática que encontre correspondência com aquela que originou o precedente deve necessariamente atribuir-lhe o mesmo efeito jurídico da decisão paradigma, garantindo assim que, para situações jurídicas idênticas sejam aplicadas as mesmas consequências jurídicas.

Merece importante destaque o princípio da eficiência, consagrado pelo art. 37 da CF, que guia o ato administrativo e assume relevante papel na medida em que, supondo-se que – mesmo podendo fazê-lo – a Administração Pública se recuse a aplicar precedente por suposta ausência de norma individual e concreta que assim a sujeite (ou por qualquer outra razão), ao interessado caberia a busca pela tutela jurisdicional, na qual, como já vimos, a aplicação do precedente é obrigatória.

---

<sup>45</sup> PEIXOTO, Marco Aurélio; BECKER, Rodrigo. Como os precedentes constantes do art. 927 do CPC podem vincular a Administração Pública? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/como-os-precedentes-constantas-do-art-927-do-cpc-podem-vincular-a-administracao-publica-13092019>. Acesso 05 de novembro de 2023.

<sup>46</sup> HESSE, Konrad apud CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 30ª edição. Editora Malheiros: 2015, p.59-60.

Ora, o agir eficiente da Administração está atrelado à pronta resolução de controvérsias, com a eficiência sendo diretamente relacionada ao princípio da razoável duração do processo, previsto artigo 5º, LXXVIII, da CF, o qual garante que todos, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo, tenham celeridade na solução dos processos, com meios que asseguram a agilidade em sua tramitação.

Seria, portanto, verdadeira distorção de todo sistema defender o oposto, afrontando os ditames constitucionais que regem o agir administrativo, na medida em que seriam infundadamente colocados obstáculos na aplicação da norma ao caso concreto quando, em última análise, ao se socorrer ao Poder Judiciário teria então a parte assegurada a aplicação do precedente.

Isto significa que pela vinculação aos precedentes judiciais, a Administração Pública, além de seguir os primados constitucionais, age de maneira mais eficiente, tomando decisões condizentes com a jurisprudência estabelecida, evitando litígios desnecessários e reduzindo os custos associados à judicialização.

Conclui-se, com efeito, que sendo traçada pela própria Constituição Federal, através dos princípios constitucionais, a observância à igualdade, segurança jurídica e previsibilidade, somado ao agir eficiente da Administração Pública, esta torna-se vinculada aos precedentes firmados pelas Cortes Superiores, devendo a eles subordinação e aplicação quando profere suas decisões.

Isto porque, frente às inevitáveis disparidades existentes entre os cidadãos, o Direito confere-lhes tratamento diferenciado por meio da aplicação do princípio da isonomia. Este princípio é consagrado entre os direitos fundamentais da Constituição Federal estabelecido no caput do artigo 5º<sup>47</sup>.

O princípio da isonomia demanda conceder tratamento igual àqueles em situações semelhantes, ao passo que indivíduos distintos devem ser tratados de

---

<sup>47</sup> "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)."

maneira desigual, proporcional à sua desigualdade. Por estar alçado à condição de direito fundamental, a Administração Pública está submetida à limitação dada pelo princípio da igualdade, o que significa que não é permitido atribuir tratamento diverso a quem a lei considera como iguais, o que encontra correlação direta com a aplicação de precedentes uma vez que não se admite, para uma mesma situação fática, a atribuição de solução jurídica diversa.

No mesmo sentido impera a segurança jurídica, que apesar de não estar explicitamente incorporada no texto constitucional, revela-se como um dos fundamentos do Estado de Direito, dada sua relevância na preservação das estruturas sociais (COUTO E SILVA, 2005, p. 11), na medida em que é entendida como a proteção dos direitos que, em expectativas legítimas, os cidadãos depositam sua confiança no momento de verem aplicadas as normas jurídicas<sup>48</sup>.

Do que decorre o princípio da previsibilidade, tido como dimensão subjacente do aspecto subjetivo da segurança jurídica (a confiança)<sup>49</sup>, uma vez que além de ser necessária estabilidade ou certeza do direito, os cidadãos devem previamente saber quais serão as consequências jurídicas de seus atos.

E, neste aspecto, novamente a aplicação do precedente judicial no agir Administrativo respalda a consagração deste princípio, uma vez que foi previamente definida a solução jurídica a ser dada para determinado caso concreto, no que consagrou-se a aplicação para todos que estejam naquele contexto fático, tornando previsível, para quem se encontra em situação idêntica, a mesma consequência jurídica.

Superadas as premissas acima, passamos brevemente a discorrer sobre a *ratio decidendi* estampada no Tema 962<sup>50</sup>, pelo qual a Corte Superior fixou a

---

<sup>48</sup> TORRES, 2012, p.26.

<sup>49</sup> CANOTILHO, 2002, p. 624

<sup>50</sup> “O redirecionamento da execução fiscal, quando fundado na dissolução irregular da pessoa jurídica executada ou na presunção de sua ocorrência, não pode ser autorizado contra o sócio ou o terceiro não sócio que, embora exercesse poderes de gerência ao tempo do fato gerador, sem incorrer em prática de atos com excesso de poderes ou infração à lei, ao contrato social ou aos estatutos, dela regularmente se retirou e não deu causa à sua posterior dissolução irregular, conforme art. 135, III, do CTN”.

tese abaixo citada, para demonstrar empiricamente como sua observância, no Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade, é de cunho obrigatório.

A possibilidade de redirecionamento da execução fiscal para que possa ser imputada ao administrador (sócio ou terceiro) a responsabilidade pelo crédito tributário devido originalmente pela pessoa jurídica é tema que sucessivamente ocupa os debates em matéria tributária, provocando a Corte Superior a interpretar o alcance da legislação infraconstitucional que é utilizada pela Fazenda Pública como fundamento a legitimar o ato de inclusão da pessoa física na relação jurídica tributária que originalmente não integrou<sup>51</sup>.

Ao se debruçar sobre a matéria, esta Corte, na qualidade de intérprete da legislação infraconstitucional, firmou o precedente vinculante, visto que julgado sobre o rito das demandas repetitivas, entendendo pela impossibilidade de direcionamento da execução fiscal em caso de dissolução irregular da sociedade empresária executada, contra o sócio que, mesmo exercendo poderes de gerência no momento do fato gerador do tributo, não praticou “atos com excesso de poderes ou violação à lei, contrato social ou estatuto”. Esse sócio retirou-se de maneira regular da sociedade e não participou da dissolução irregular.

Uma vez firmado o entendimento sobre o regime das demandas repetitivas, previsto nos arts. 927 e 976 do CPC, este se traduz em fonte do Direito<sup>52</sup> na medida em que, diante da insuficiência sintática no antecedente da norma de responsabilização (isto é, trazer uma definição clara de ato ilícito para fins de aplicação do consequente da norma – a responsabilização pessoal) se faz necessário buscar a *ratio decidendi* da Corte Superior quando interpretou a norma para o contexto fático apresentado: a responsabilidade do sócio-gerente que se retirou da sociedade antes de seu encerramento irregular.

---

<sup>51</sup> Temas 334, 630, 649, 702, 703, 946, 962, 981, 1049, 1209 – todos do STJ.

<sup>52</sup> LOPES FILHO, Juraci Mourão. O novo código de Processo Civil e a sistematização em rede dos precedentes judiciais. In: DIDIER JR., Fredie (coord. Geral). Precedentes, Coleção Grandes Temas do Novo CPC, vol. 3, Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 155.

E torna-se fonte do direito exatamente por determinar a consequência jurídica que deverá recair sobre os sujeitos que se encontrem naquele determinado contexto fático, não se admitindo que seja apresentada solução jurídica diversa para situação fática idêntica.

Nesse sentido, cabendo ao Poder Judiciário o controle dos atos administrativos e existindo pronunciamento deste, através de sua Corte Superior, interpretando que o ato ilícito previsto no art. 135 inciso III do CTN, decorrente da dissolução irregular da pessoa jurídica, somente pode ser atribuído a quem exercia poderes de gerência no momento do encerramento irregular, outra não pode ser a conclusão senão pela obrigatoriedade de sua observância pela Administração Pública.

Os precedentes vinculantes, presentes no ordenamento como forma de uniformizar a jurisprudência, se traduzem na expressão de princípios constitucionais que configuram verdadeiros direitos fundamentais dos contribuintes, uma vez que consagram a segurança jurídica, protegendo por consequência a estabilidade do ordenamento, juntamente com a previsibilidade do comportamento que, conforme visto, também se aplica à Administração Pública.

O papel da Constituição Federal, no sentido de ser simultaneamente norma e fundamento de validade, exige da Administração Pública, no exercício de sua função administrativa, a observância dos princípios constitucionais, no que a existência de precedentes vinculantes consagra a segurança jurídica, a isonomia e a eficiência, juntamente com a proteção da confiança e a previsibilidade, desdobramentos dos anteriores.

Por tais razões, não admite-se outra interpretação do ordenamento senão pela necessária observância, pela Administração Pública, das decisões proferidas pelas Cortes Superiores quando dos julgamentos realizados sobre o rito das demandas repetitivas e repercussão geral, no que se estende também ao Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade, o qual, ainda que sua iniciativa seja faculdade da Administração Pública, uma vez instaurado reveste-se de natureza da contenciosidade típica dos litígios judiciais.



## CONCLUSÃO

Sendo a função precípua do Direito a regulação dos comportamentos sociais, mostra-se essencial delinear os instrumentos de linguagem pelos quais referidas regras de conduta integram o sistema jurídico e passam a representar vetores de comportamento permissivo, proibitivo ou obrigatório. Os precedentes vinculantes, de observância obrigatória pelos órgãos judiciais a que estão vinculados os julgadores, por se revestirem da qualidade de fonte do Direito, ingressam no ordenamento como verdadeiros enunciados normativos, dotados de comando prescritivo.

Ao tornarem-se de observância obrigatória pelo Poder Judiciário, consagram princípios constitucionais como a igualdade, segurança jurídica e previsibilidade, os quais, por se revestirem simultaneamente da qualidade de direitos fundamentais, vinculam também a Administração Pública, que deve ser pautada pelo princípio da eficiência.

Assim deve ser por não se admitir descompasso na condução administrativa em relação aos princípios constitucionais que norteiam não apenas a atuação da Administração Pública, mas todo o ordenamento, é essencial destacar que a Constituição Federal serve como referência central. Todo o sistema converge para ela, sendo a base fundamental que orienta o agir administrativo em conformidade com os preceitos constitucionais.

Ao existir no ordenamento previsão de uniformização da jurisprudência para que se evitem decisões divergentes em casos idênticos, acelera-se a resolução de conflitos ao consolidar a interpretação dos dispositivos legais, tornando expressão máxima da consagração da segurança jurídica e da igualdade, tornando previsível o comportamento que se espera do Estado, elementos estes que, na qualidade de princípios constitucionais, por sua posição de superioridade e amplitude, regem a atuação Administração Pública que, por sua vez, também deve se pautar no princípio constitucional da eficiência.

E, ocupando a Constituição Federal posição central dentro do ordenamento jurídico brasileiro, conclui-se que as demais disposições normativas devem ser aplicadas através de um processo de interpretação

sistemática, no qual, pela superioridade normativa dos comandos constitucionais, seja garantida a devida convergência aos seus ditames, no que não se admite que a Administração Pública se afaste da observância dos precedentes judiciais firmados em caráter vinculante, posto que os aplicando em seus atos e decisões, mantém a integridade do sistema jurídico.

Por esse motivo, ao regular o PARR, no qual a PGFN tem a prerrogativa de envolver um sujeito (anteriormente alheio à relação jurídica tributária original) para se manifestar sobre o ato ilícito de dissolução irregular da pessoa jurídica, que supostamente o tornaria pessoalmente responsável pelo crédito tributário antes do ajuizamento fiscal, não pode ser admitido que sua atuação desconsidere a interpretação conferida pelo STJ a respeito da matéria.

Isso se deve à necessidade de preservar a integridade do sistema jurídico, prevenindo incongruências interpretativas que poderiam resultar na imposição de consequências jurídicas distintas para dois sujeitos em uma situação fática idêntica. Tal disparidade violaria princípios fundamentais como a igualdade, a segurança jurídica e a previsibilidade.

E, novamente assumindo-se que os princípios constitucionais são simultaneamente “valor” e “norma”, a vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais se mostra obrigatória, não restringindo-se a observância das decisões proferidas com repercussão geral ou sobre o rito das demandas repetitivas somente aos juízes ou tribunais vinculados ao Poder Judiciário.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Portaria PGFN nº 948 de 15 de setembro de 2017. notado.

**CARNEIRO**, Claudio. Processo tributário: administrativo e judicial. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

**CARRAZA**, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 Ed. São Paulo: Malheiros Editoras LTDA. 2013

**CARVALHO**, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

**COUTO E SILVA**, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=22>. Acesso em 13 de novembro de 2023.

**DIDIER JR.**, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V. II 6 edição. Salvador: Editora JusPodium, 2011

**HACHEM**, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (coord.). Estado, direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014.

**JÚNIOR**, Edvaldo Costa Barreto. Precedentes judiciais e seus reflexos na Administração Pública Brasileira: Vinculação ou persuasão. Dissertação (mestrado em direito). Escola de direito de Brasília do Instituto brasileiro de direito público. Brasília, 2017.

**LOPES FILHO**, Juraci Mourão. O novo código de Processo Civil e a sistematização em rede dos precedentes judiciais. In: DIDIER JR., Fredie (coord. Geral). Precedentes. Salvador: Editora JusPodium, 2016.

**MACHADO**, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

**MENDES**, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016.

**PEIXOTO**, Marco Aurélio; **BECKER**, Rodrigo. Como os precedentes constantes do art. 927 do CPC podem vincular a Administração Pública? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/como-os-precedentes-constantas-do-art-927-do-cpc-podem-vincular-a-administracao-publica-13092019>. Acesso 05 de novembro de 2023.

**THEODORO JR.**, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

**TORRES**, Heleno Taveira. Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 2º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

**OLIVEIRA**, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes no direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

**ZANETI JR.**, Hermes. In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). Comentários ao novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

## **SOBRE O AUTOR**

### **João Carlos de Lima Junior**

*Advogado sócio do escritório Lima Junior Domene Advogados Associados; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Ex-Conselheiro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), integrante das Câmaras Ordinária e Superior (2006-2015); Diretor Jurídico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2008-2016); Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.*

*E-mail: [joao@limajr.com.br](mailto:joao@limajr.com.br)*