

## DO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS: ENTRE LEGITIMIDADE E CONTROLABILIDADE

On the admissibility of motions for clarification in administrative courts: between legitimacy and controllability

Revista de Processo | vol. 358/2024 | p. 191 - 211 | Dez / 2024  
DTR\2024\12046

### Luís Manoel Borges do Vale

Doutorando pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista pela Ohio University. Professor de Direito Processual Civil na Pós-Graduação da UERJ, na Escola Superior da Magistratura de Alagoas – Esmal, na Escola da Advocacia-Geral da União e nos cursos ATC e Forum. Membro da Internacional Association of Privacy Professionals – IAPP, do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo – ANNEP. Procurador do Estado de Alagoas. borgesdovale@hotmail.com

### Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Pós-doutor pela Fordham University School of Law (New York). Pós-Doutor em Direito pela Uerj. Doutor em Direito pela UVA-RJ. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RJ. Professor Titular de Direito Administrativo do IBMEC. Professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito – Mestrado e Doutorado do PPGD/UVA. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Cândido Mendes. Professor de Direito Administrativo da Emerj. Membro da lista de árbitros do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem (CBMA). Procurador do Município do Rio de Janeiro. Advogado. Árbitro e consultor jurídico. contato@roaa.adv.br.

**Área do Direito:** Processual; Administrativo

**Resumo:** A atuação administrativa deve, por exigência constitucional, ser balizada por critérios adequados de transparência e controlabilidade, de tal modo que exige adequada fundamentação, permitindo-se, assim, que sua legitimidade seja aferida pelos cidadãos. Desse modo, é que a Constituição Federal exige, no art. 93, IX, que as deliberações administrativas dos Tribunais sejam motivadas, sob pena, inclusive, de nulidade. Eventuais vícios, portanto, relativos à arquitetura dos arrazoados deliberativos, pode ser sanada, através de provocação das partes, por via dos Embargos de Declaração. Mesmo em se tratando de Tribunais Administrativos, ainda que não haja previsão expressa, é admissível o uso dessa via recursal, considerando os termos do art. 15 do Código de Processo Civil, cujo conteúdo prevê a aplicação supletiva e subsidiária da legislação processual aos feitos administrativos, e do próprio art. 93, IX, da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Tribunal Administrativo – Processo administrativo – Motivação – Recurso – Legitimação

**Abstract:** The administrative actions must, by constitutional requirement, be guided by appropriate criteria of transparency and accountability, in such a way that adequate reasoning is required, thus allowing its legitimacy to be assessed by citizens. Therefore, the Federal Constitution requires, in Article 93, IX, that the administrative decisions of the Courts be reasoned, under penalty of nullity. Any flaws, therefore, related to the structure of the deliberative reasoning, can be remedied through the parties' provocation by means of a Motion for Clarification. Even in the case of Administrative Courts, although there is no express provision, the use of this appeal is admissible, considering the terms of Article 15 of the Code of Civil Procedure, which provides for the supplementary and subsidiary application of procedural law to administrative acts, and of Article 93, IX, of the Federal Constitution itself.

**Keywords:** Administrative Court – Administrative proceeding – Justification – Appeal – Legitimation

**Para citar este artigo:** Vale, Luís Manoel Borges do; Oliveira, Rafael Carvalho Rezende#. Do cabimento dos embargos de declaração nos tribunais administrativos: entre legitimidade e controlabilidade. *Revista de Processo*. vol. 358. ano 49. São Paulo: Ed. RT, dezembro 2024. Disponível em: [URL]. Acesso em: DD.MM.AAAA.

**Sumário:**

1. Introdução - 2 Os tribunais administrativos e a construção dos seus pronunciamentos - 3. O recurso de embargos de declaração enquanto instrumento de controle da legitimidade dos tribunais administrativos - 4. Notas conclusivas - 5. Referências bibliográficas

## 1. Introdução

Os Tribunais administrativos constituem esferas decisórias de elevada envergadura que possibilitam, nos mais diversos temas, a pacificação de entendimentos acerca de questões jurídicas, no âmbito da Administração Pública.<sup>1</sup> Nesse sentido, vale destacar o primordial papel exercido pelos Tribunais Administrativos de Tributos<sup>2</sup>, também nominados, em alguns casos, de Conselhos Tributários<sup>3</sup>, cuja atribuição é a de deliberar, em última instância, sobre a efetiva constituição do crédito tributário.

Esses órgãos colegiados necessitam aperfeiçoar suas sistemáticas de julgamento, posto que se legitimam, entre outros aspectos, pela fundamentação adequada de seus pronunciamentos, de modo a permitir, inclusive, o controle social. Nesse sentido, a Lei do Processo Administrativo Federal (9.784/1999), em seu art. 50, explicita a necessidade de a Administração Pública construir motivação adequada, quando em jogo, por exemplo, a deliberação sobre um recurso administrativo.

O dever de fundamentação imposto aos colegiados administrativos é derivado de comando constitucional explícito que, ao tratar, no art. 93, IX, das decisões administrativas dos Tribunais, enumera a necessidade de motivação e de publicização das sessões deliberativas.

Nesse contexto, não se pode admitir que as decisões oriundas de Tribunais Administrativos sejam obscuras, contraditórias, omissas ou maculadas por erros materiais, pois a existência de tais vícios representaria afronta à exigência constitucional de hígida fundamentação<sup>4</sup>.

É premissa lógica e inafastável, portanto, que existam instrumentos à disposição das partes, no processo administrativo, para provocar a autoridade julgadora a sanar equívocos que possam defluir, por exemplo, na falta de compreensão de um comando exarado em acórdão de colegiado da Administração Pública.

Imagine-se, a título exemplificativo, que o Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais de Alagoas tenha exarado decisão, na qual as linhas argumentativas contrariam os termos do dispositivo. Tal caso demandaria a necessidade de correção da contradição, de tal modo que deveria ser franqueada ao interessado a possibilidade de oposição de embargos declaratórios.

A despeito disso, inúmeros diplomas normativos estaduais, seja no processo administrativo comum ou tributário, não preveem o cabimento dos embargos de declaração como via hábil a reparar vícios ligados à obscuridade, contradição, omissão ou à existência de erros materiais.

É com base nessa lacuna que, no presente artigo, será apresentada solução voltada à efetiva concretização do direito fundamental processual à fundamentação dos pronunciamentos administrativos.

## 2 Os tribunais administrativos e a construção dos seus pronunciamentos

Os Tribunais Administrativos constituem, no *design* de competências da Administração Pública, instâncias julgadoras, nas quais, em regra, firmam-se os posicionamentos definitivos do Poder Executivo Estatal.

Essas estruturas colegiadas atuam sob o pálio da processualização dos procedimentos administrativos, resguardando-se a cláusula geral do devido processo legal e seus consectários, consoante se depreende das dicções dos incisos LIV e LV do art. 5º, da Constituição Federal.

Como apontado em linhas pretéritas, pode-se tomar como exemplo os Tribunais Administrativos de Tributos Estaduais, que atuam como *locus* de discussão sobre os contornos da constituição do crédito tributário. Em linha de convergência, destaca-se a redação do art. 25, II, do Decreto Federal 70.235, de 06 de março de 1972 (LGL1972\1):

“Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete:

(...)

II – em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial.”

Tais órgãos deliberativos não podem destoar, por ocasião de seus processos decisórios, das balizas constitucionais inerentes ao agir do Poder Público, especialmente o dever de fundamentação exauriente.

Defende-se, inclusive, que são aplicáveis ao processo administrativo, por constituir decorrência do art. 93, IX, da Constituição Federal, o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil – CPC (LGL\2015\1656), que aponta as situações nas quais não se considera fundamentada uma decisão judicial<sup>5</sup>. Com efeito, o art. 15, da Legislação Processual Civil deixa claro que, nos casos de lacuna, o CPC (LGL\2015\1656) será utilizado como meio de colmatação, em caráter supletivo e subsidiário.

A presente compreensão sobre o tema revela, uma vez mais, a impossibilidade de pronunciamentos oriundos de Tribunais Administrativos apresentarem contradição, obscuridade, omissão ou erro material. Caso tais equívocos se façam presentes e não se confira a saneabilidade, pode-se obstaculizar o próprio controle de legitimidade social, para além de gerar prejuízo incontestável às partes interessadas na decisão proferida pela Administração Pública.

Nesse diapasão, é válido rememorar que os pronunciamentos advindos de Tribunais insertos na estrutura da Administração Pública, também constituem precedentes administrativos vinculantes, de tal modo que a deficiência da fundamentação pode comprometer o efeito irradiativo da decisão paradigmática.

Vale destacar, nesse ponto, que as alterações empreendidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430) provocaram profundo impacto na rotina administrativa, na medida em que estabeleceram novas diretrizes relacionadas à tomada de decisões, à responsabilização dos gestores e às hipóteses de realização de consulta pública em casos de grande relevância.

A cognominada Lei Anastasia ou Lei da Segurança para a Inovação Pública (Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430)) foi duramente criticada por diversos órgãos e entidades, mormente pelo fato de, em tese, permitir que agentes públicos não sejam adequadamente responsabilizados por condutas avessas ao interesse coletivo, pois alguns dos seus enunciados normativos admitem justificativas amplas e subjetivas para afastar a imputação de prática de irregularidade.

Nesse sentido, o art. 22, § 1º, da LINDB, estabelece que em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Percebe-se, assim, que a referência à análise das circunstâncias práticas permite uma apreciação subjetiva e que, de certa forma, pode dar margem a exclusões indevidas de responsabilidade.

Sem embargo do disposto, os contornos atuais da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também contribuem para o resguardo da segurança jurídica, principalmente pelo prestígio que é conferido aos precedentes administrativos.<sup>6</sup>

É natural que o administrado exija do Poder Público um mínimo de previsibilidade/calculabilidade, cognoscibilidade e estabilidade dos posicionamentos dos agentes estatais<sup>7</sup>. Afinal de contas, não é possível cancelar uma verdadeira jurisprudência lotérica<sup>8</sup> administrativa, a qual produz manifestações anti-isonômicas e violadoras de direitos e garantias fundamentais.

Em linha de convergência, é preciso lembrar que o dever de integridade também se impõe à Administração Pública, na medida em que o seu histórico institucional decisório deve ser observado, quando da prolação de novos pronunciamentos. Vale destacar, nesse ponto, a célebre analogia do “romance em cadeia” professada por Ronald Dworkin<sup>9</sup>, cujos termos estabelecem que as manifestações judiciais (e administrativas) são correlatas a capítulos de um mesmo livro escritos por autores distintos. Dessa forma, jamais poderá o autor do segundo capítulo se lançar à empreitada literária, sem observar a narrativa descrita no capítulo primeiro, sob pena de produzir um texto

completamente incoerente. Do mesmo modo, ao se debruçar sobre um caso e firmar um posicionamento administrativo, não pode o Poder Público ignorar o que já havia sobre aquele tema, de tal sorte que deverá promover o necessário diálogo com o passado, ainda que seja para afastar as premissas anteriormente assentadas.

Imagine, por exemplo, que dois servidores pleiteiem o implemento de certa gratificação, na via administrativa, e, apesar de se encontrarem na mesma situação, recebem respostas divergentes. Esse cenário, longe de parecer mera especulação, faz parte da realidade da Administração Pública brasileira e revela um cenário de total falta de racionalidade decisória.

Apesar de pouco aventado pela doutrina administrativista moderna,<sup>10</sup> os precedentes administrativos constituem verdadeiros referenciais para pronunciamentos futuros da Administração Pública, com vistas a evitar, como se disse, tratamento desigual e violador da segurança jurídica. Quando se está lidando com casos parelhos, é mister que se aplique a mesma razão decisória, sob pena de conspurcar a isonomia entre os administrados, gerando, por conseguinte, dispersão de posicionamentos administrativos.

Perceba que a isonomia não é atendida, como sói destacar a doutrina, com a mera previsibilidade legislativa. Assim, a plena efetividade do princípio da isonomia depende da aplicação igualitária do plexo normativo<sup>11</sup>.

Nessa linha de intelecção, o precedente administrativo pode ser conceituado como a norma jurídica retirada da decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração.

Desse modo, não é possível confundir o precedente administrativo com a jurisprudência administrativa, na medida em que, como delinea Michele Taruffo<sup>12</sup>, a jurisprudência pressupõe um conjunto reiterado de decisões em um mesmo sentido, enquanto o precedente é oriundo de um pronunciamento administrativo único com viés paradigmático.

Por sua vez, a súmula administrativa é apenas um verbete que condensa o entendimento consolidado pela jurisprudência administrativa, não se confundindo, portanto, com o precedente. É preciso lembrar que tanto a construção como a aplicação das súmulas administrativas devem levar em consideração as peculiaridades dos casos que ensejaram a sua edição.

Tal como pontuado em linhas pretéritas, a Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430) transmutou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei 4.657/1942 (LGL\1942\3)), chancelando a necessidade de proteção à segurança jurídica, em sede de pronunciamentos administrativos, nos moldes do que é possível verificar da redação do art. 30 da LINDB:

“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.*” (Grifos nossos)

O Decreto Federal 9.830/2019 (LGL\2019\4730), cujos termos regulamentaram os novos dispositivos da LINDB, reforçou o enunciado normativo anteriormente transcrito, por ducto de seu art. 19:

“Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.”

Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão. Com efeito, as alterações da LINDB reforçaram, no contexto administrativo moderno, a regra do *stare decisis*, com o escopo de determinar a vinculatividade dos precedentes administrativos, tanto sob o prisma vertical (observando-se a estrutura hierárquica estabelecida na Administração Pública) como horizontal (observância do padrão decisório pelo próprio órgão/entidade que o proferiu – autovinculação).<sup>13</sup>

Antes mesmo da edição da Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430), já era possível defender a vinculatividade dos precedentes administrativos, com fundamentos no art. 2º, parágrafo único, XIII, e no art. 50, VII, da Lei 9.784/1999 (LGL\1999\107):

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

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

(...)

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

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; (...).”

O novel enunciado normativo trata de densificar, portanto, os princípios da segurança jurídica, da isonomia, da razoável duração do processo administrativo e da eficiência.

Afinal de contas, a título exemplificativo, inexistente racionalidade da atuação administrativa, quando o órgão inferior deixa de aplicar o entendimento consolidado do órgão superior, forçando, por conseguinte, um retrabalho das autoridades responsáveis por proferir a última palavra relativa à determinada questão jurídica.

Além disso, esse tipo de postura retarda o curso do processo, de tal modo que há prejuízo à efetividade da tutela administrativa.<sup>14</sup>

Ademais, insta salientar que o Código de Processo Civil, ao regular o instituto da remessa necessária, alçou os precedentes administrativos à condição de fonte do direito<sup>15</sup>, a ser observada, inclusive, pelos magistrados. O art. 496, § 4º, IV, dispensa a remessa necessária, quando a decisão judicial coincidir com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, ou seja, a legislação processual civil, aplicável supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo, preocupou-se com a formatação de uma dogmática dos precedentes administrativos.

Os argumentos expendidos em linhas pretéritas demonstram que as novéis modificações legislativas ampliaram, sobremaneira, o espectro de vinculatividade dos pronunciamentos administrativos, pois, era comum, em tempos outros, apenas reconhecer a obrigatoriedade de padrões decisórios devidamente sumulados ou encartados em pareceres normativos.

Isso resulta, definitivamente, em uma mudança de cultura jurídica no âmbito da Administração Pública, tendo em vista que é preciso certo refinamento teórico para que sejam aplicados, de forma adequada, os precedentes administrativos.

O primeiro ponto de relevo é a necessidade de compreensão da *ratio decidendi* do precedente administrativo, posto que a ementa decisória ou a conclusão arrematada pelo órgão/entidade, desde que tomadas em caráter exclusivo, não servem à compreensão daquilo que efetivamente se traduz como fundamento determinante.

A norma precedental, para que seja dimensionada de forma precisa, depende da análise vertical dos argumentos centrais levados em consideração para o deslinde da questão jurídica, bem como da compreensão das circunstâncias fáticas.

É impossível compreender e aplicar o precedente administrativo, sem que sejam levadas em conta as peculiaridades do caso tomado como referencial decisório. Afinal de contas, o caráter vinculante dos precedentes administrativos é retirado do motivo e do conteúdo da decisão administrativa, devendo ser adotada a mesma *ratio decidendi* em casos futuros e semelhantes.

Nesse sentido, por exemplo, pode o administrado suscitar o *distinguishing* (distinção), em função da aplicação inadvertida do precedente administrativo pelo Poder Público ao seu caso.

Assim, é preciso que os agentes públicos estejam preparados para trabalhar com precedentes administrativos, sob pena de, ao invés de prestigiarem a tão necessária segurança jurídica, gerarem um estado de instabilidade e inefetividade deletérios.

Nessa ordem de ideias, é fundamental destacar que a LINDB também se preocupou com o eventual *overruling* (superação total) do precedente administrativo, na medida em que previu, em seu art. 23, um regime de transição, quando em jogo o estabelecimento de interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, cujos contornos imponham novo dever ou novo condicionamento de direito. Tem-se aí, por exemplo, uma espécie de modulação de efeitos, em compasso com o que prevê o art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, com o intuito de guarnecer a estabilidade das relações jurídicas.

Por fim, o ponto fulcral dessa mudança de perspectiva, sob a ótica da atuação dos Tribunais Administrativos, é a necessidade de aperfeiçoamento dos contornos da fundamentação, com o escopo de evitar compreensões equívocas daquilo que efetivamente restou decidido pelo órgão colegiado.

É impossível observar a criteriologia de formação dos precedentes administrativos, nos casos em que é vedada a correção de equívocos na fundamentação, por via dos embargos de declaração, os quais também podem ser utilizados, como se verá adiante, para provocar a modulação de efeitos, quando ocorra superação de entendimento.

Tomando-se por base as considerações expendidas, é que será analisada a possibilidade de utilização dos embargos declaratórios no processo administrativo.

### **3. O recurso de embargos de declaração enquanto instrumento de controle da legitimidade dos tribunais administrativos**

Os embargos de declaração estão previstos no sistema processual brasileiro, desde o Regulamento 737, de 25 de novembro de 1850, diploma normativo destinado a regular os aspectos relacionados ao Processo Comercial. Nesse sentido, assim dispunha o art. 641: “Os embargos de declaração só terão lugar, quando houver na sentença alguma obscuridade, ambiguidade, ou contradição, ou quando se tiver omitido algum ponto sobre que de haver condenação.”

O Código de Processo Civil de 1939, por sua vez, regulou os embargos de declaração no art. 862, não mais prevendo a hipótese de cabimento relativa à ambiguidade:

“Os embargos declaratórios serão opostos em petição dirigida ao relator, dentro de quarenta e oito (48) horas, contadas da publicação do acórdão no órgão oficial. A petição indicará o ponto obscuro, omissivo ou contraditório cuja declaração se imponha.”

A Legislação Processual Civil de 1973 também estabeleceu regramento próprio para os embargos de declaração, no art. 535, assim dispondo: “Art. 535. Cabem embargos de declaração quando: I – houver, na sentença ou no acórdão, obscuridade ou contradição; II – for omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz ou tribunal.”

O atual Código de Processo Civil, no art. 1.022, entendeu cabíveis os embargos de declaração nas seguintes hipóteses: a) contradição; b) obscuridade; c) omissão e d) existência de erro material.

A preocupação da legislação processual, desde sua concepção embrionária, foi sempre a de evitar que os pronunciamentos judiciais fossem lavrados com incontestada deficiência de fundamentação, comprometendo, assim, o próprio exercício da atividade jurisdicional.

Final de contas, não há como cancelar a legitimidade e validade de decisão judicial que: a) Omite-se sobre determinado ponto provocado pela parte; b) Apresenta contradição interna, tal como um descompasso entre o arrazoado argumentativo e a conclusão; c) É obscura, impedindo a compreensão adequada sobre o que efetivamente foi decidido e d) Apresenta erro material que pode dar azo ao cumprimento equívoco dos seus termos.

Como afirmado outrora, a construção de um remédio próprio para dar conta da correção de vícios de fundamentação hábeis a comprometer a integridade decisional é decorrência direta da cogente previsão constitucional insculpida no art. 93, IX. Aliás, o qualificado enunciado normativo não admite subtração de sua regular eficácia, sob a justificativa de supostas lacunas normativas infraconstitucionais.

Por isso é que, no âmbito do processo administrativo, não se pode negar a possibilidade de oposição dos embargos de declaração, pois: a) O manejo desse recurso é medida de concretização da exigência constitucional de fundamentação lúdima (art. 93, IX, da Constituição Federal) e b) A recorribilidade de decisões oriundas de Tribunais Administrativos, via aclaratórios, quando omissa a legislação de regência, é fundada na possibilidade de aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil, nos moldes do que preceitua o seu art. 15.

Assim, imaginemos que determinada Lei estadual do Processo Administrativo Tributário não preveja o recurso de embargos de declaração, enquanto instrumento idôneo a atacar a decisão maculada pelos vícios de obscuridade, contradição, omissão e erro material. Nesse caso, á facultado às partes fazer uso de tal instrumento, para que a própria Constituição Federal seja preservada.

Com efeito, a aplicação complementar do Código de Processo Civil não viola a competência dos Estados para regular seus respectivos processos administrativos, posto que o dever de fundamentação adequada é imposto a todas as esferas decisórias, em Tribunais Judiciais ou Administrativos, permitindo-se o uso dos embargos de declaração, nas hipóteses em que inexistente previsão expressa.

Ao analisar, como recorte de pesquisa do presente artigo, as legislações estaduais que tratam do Processo Administrativo Tributário, verificou-se que parcela dos diplomas normativos não prevêem o recurso de embargos de declaração:

**PREVISÕES/OMISSÕES DOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NOS DIPLOMAS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE REGULAM O PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO**

Estado	Embargos de declaração	Dispositivo legal	Link
Acre	Não	X	[ <a href="https://legis.ac.gov.br/de-talhar/5282">https://legis.ac.gov.br/de-talhar/5282</a> ]
Alagoas	Não	X	[file:///C:/Users/Luis%20Vale/Downloads/Lei%20n%C2%BA%206.771,%20de%2016-11-06%20(14).pdf]
Amapá	Não	X	[ <a href="https://sigdoc.ap.gov.br/public/verArquivo.jsf?token=f58a821184ebad7bea2557d58e3db005&amp;tid=04ec5c0f685001810d916d6cf910b77b">https://sigdoc.ap.gov.br/public/verArquivo.jsf?token=f58a821184ebad7bea2557d58e3db005&amp;tid=04ec5c0f685001810d916d6cf910b77b</a> ]
Amazonas	Não	X	[ <a href="https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%201979/Arquivo/DE_4564_79.htm">https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%201979/Arquivo/DE_4564_79.htm</a> ]
Bahia	Não *havia a previsão, mas foi revogada em 2001	X	[ <a href="http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1981_3956_codtribbahia_texto.pdf">http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1981_3956_codtribbahia_texto.pdf</a> ]
Ceará	Não	X	[ <a href="https://sefazlegis.sefaz.ce.gov.br/api/openFile?id=7b496520-1774-47f0-">https://sefazlegis.sefaz.ce.gov.br/api/openFile?id=7b496520-1774-47f0-</a>

Espírito Santo	Não	X	b73d-518c71793ada] [www2.sefaz.es.gov.br/LegislacaoOnline/lpext.dll/InfobaseLegislacaoOnline/decretos/1997/dec4106n.htm?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0] [www3.al.es.gov.br/legislacao/consulta-legislacao.aspx?interno=0&termo=embargo]
Goiás	Não	X	[https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/98683/lei-16469]
Maranhão	Não	X	[https://portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=9178]
Mato Grosso	Não	X	[https://legislacao.mt.gov.br/lei/regulamentacao-do-processo-administrativo-tributario-pat-mt?origin=instituicao]
Mato Grosso do Sul	Sim	Art. 68 da Lei Estadual 2.315, de 25 de outubro de 2001	[http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/serc/legato.nsf/23b657614c182061042579c80053770d/1b305f1c2f24343c04256b36006cee98?OpenDocument]
Minas Gerais	Sim	Seção IX-A do Pedido de Retificação (arts. 170-A a 170-D) do Decreto Estadual 44.747, de 3 de março de 2008)	[www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44747/2008/?cons=1]
Pará	Não	X	[https://portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=9178]
Paraíba	Sim	Art. 62 da Lei Estadual 10.094, de 27 de setembro de 2013.	[www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/69-leis/pat/2231-lei-n-10-094-de-27-de-setembro-de-2013-pat]
Paraná	Sim	Art. 53, V e parágrafo único, da Lei Estadual 18.877, de 30 de setembro de 2016.	[www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAt.o.do?action=exibir&codAto=162799&indice=1&totalRegistros=1&dt=30.6.2020.13.19.41.63]
Pernambuco	Não *havia a previsão, mas foi revogada em 2000	Redação atual do Art. 69 da Lei Estadual 10.654, de 1991 "Publicada a decisão, ao órgão julgador é vedado alterá-la, exceto para, de ofício, a requerimento da parte ou da autoridade fazendária competente,	[https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=97&tipo=TEXTOATUALIZADO]



		corrigir inexatidões ou retificar erro de cálculo.”	
Piauí	Não	X	[https://webas.sefaz.pi.gov.br/legislacao/asset/7297bacd-bfca-4dd4-974c-e9a32a6fb6d6/LEI++6.949?view=publicationpage1]
Rio de Janeiro	Sim	Art. 119 do Decreto Estadual 2.473, de 6 de março de 1979.	[https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=99026]
Rio Grande do Norte	Sim	Art. 99 do Regulamento de Procedimentos e de Processo Administrativo Tributário (RPAT), aprovado pelo Decreto Estadual 13.796, de 16 de fevereiro de 1998	[www.set.rn.gov.br/content/Producao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/listagem_filtro.asp?assunto=10&assuntoEsp=20]
Rio Grande do Sul	Sim	Seção VIII – do Pedido de Esclarecimento (Arts. 58 e 59) da Lei Estadual 6.537, de 27 de fevereiro de 1973.	[ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2006.537.pdf]
Rondônia	Não	X	[https://legislacao.sefin.ro.gov.br/Download?arquivo=528e5ea246256da893bff83e2cda9c9e.pdf&nome=ANEXO+XII++PAT+e+PA-Consolid.+ate+Dec.+29048-24.pdf]
Roraima	Não	X	[www.sefaz.rr.gov.br/secretaria/contencioso1/legislacao-especifica?task=download.send&id=22322&catid=6&m=0]
Santa Catarina	Sim	Subseção III – do Pedido de Esclarecimento (art. 31) da Lei Complementar Estadual 465, de 3 de dezembro de 2009.	[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/465_2009_lei_complementar.html]
São Paulo	Não	X	[www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13457-18.03.2009.html]
Sergipe	Sim	Art. 32, parágrafo único, da Lei Estadual 7.651, de 31 de março de 2013.	[http://legislacaoonline.sefaz.se.gov.br:17501/Processo%20Administrativo%20Fiscal%20%20PAF/Leis/lei7651-13.pdf]
Tocantins	Não	X	[https://dtri.sefaz.to.gov.br/] (Lei Estadual 1.288, de 28.12.2001)
Distrito Federal	Sim	Art. 96, da Lei 4.567, de 9 de maio de 2011	[www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68572/Lei_4567_09_05_2011.html]

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Em Alagoas, a falta de previsão legal expressa tem levado o Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais – Tate a não admitir a oposição de embargos declaratórios:

“*Embargos de declaração. Não conhecimento.* § 4º do Art. 45 da Lei 6771/06, com nova redação dada pela Lei 8.076/18. *Proibição de conhecimento de outros recursos não previstos de forma expressa.* Inciso I e li do art. 45 e do § 2º do art. 5, todos da Lei 6.771/06. (acórdão do pleno 198/2022).” (Grifos nossos)

A despeito disso, cumpre pontuar que as eventuais omissões nos regramentos normativos estaduais, não devem constituir óbice ao manejo dos embargos de declaração, a fim de que as partes possam ter garantido o direito fundamental processual à fundamentação adequada. Entender de maneira diversa significaria admitir a perpetuação de equívocos na esfera administrativa que, com certeza, seriam levados à apreciação jurisdicional.

Rodrigo Mazzei<sup>16</sup> converge com a perspectiva aqui adotada:

“São cabíveis embargos de declaração no âmbito dos processos administrativos, mesmo que não haja previsão expressa nas regras processuais aplicáveis, como é o caso da Lei 9.784/1999 (LGL\1999\107) (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal). Trata-se, pois, de aplicação da inteligência do art. 93, X, da CF/1988 (LGL\1988\3). Além da inspiração constitucional, o disposto no art. 15 do NCPC (LGL\2015\1656), de outro giro, autoriza tal posicionamento, pois a codificação processual civil deve ser aplicada – supletiva e subsidiariamente – quando houver omissão nas leis que regulam processos administrativos.”

A aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil, para fins de admissão do cabimento dos embargos aclaratórios, também leva, inevitavelmente, à incidência de sua sistemática procedimental, com destaque para o prazo de cinco dias destinado à oposição desse recurso e para a observância do contraditório, caso eventual acolhimento possa ensejar modificação da decisão embargada, em conformidade com o art. 1.023 do CPC (LGL\2015\1656).

Não se pode olvidar, ainda, que os embargos de declaração poderão ser utilizados em duas hipóteses adicionais, no processo administrativo, tal como ocorre no processo judicial.

A primeira está relacionada à superação de precedente administrativo, quando não haja manifestação expressa pertinente ao estabelecimento de regra de transição. Considerando que, em observância ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, compete à autoridade administrativa apontar qual será o regime transicional adotado, nas ocasiões que envolvam afastamento do padrão decisório vinculante, é possível, se a decisão for omissa, opor embargos de declaração para que o Tribunal Administrativo se pronuncie sobre a matéria.

Vale sublinhar que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através da Recomendação 134, de 09 de setembro de 2022 (LGL\2022\10743), cujos termos versam sobre o tratamento dos precedentes no Direito Brasileiro, previu a possibilidade de uso dos embargos de declaração para provocar a modulação de efeitos, apontando, inclusive, a necessidade de sua admissão com efeito suspensivo: “Art. 44. Recomenda-se que os embargos de declaração em que se pede a manifestação do tribunal sobre modulação sejam recebidos com efeito suspensivo.”

O Supremo Tribunal Federal<sup>17</sup> e o Superior Tribunal de Justiça<sup>18</sup> admitem, em sua jurisprudência, os embargos de declaração para suprir a ausência de pronunciamentos sobre a eventual modulação de efeitos, de tal sorte que este também é o caminho que deve ser perustrado pelos Tribunais Administrativos.

A segunda hipótese é aquela na qual os embargos de declaração são utilizados como instrumento idôneo para possibilitar a adequação da decisão judicial a precedente superveniente. Imagine-se, por exemplo, que, ao julgar determinado caso, um Tribunal de Justiça tenha aplicado certo padrão decisório vinculante do Supremo Tribunal Federal, porém, após a conclusão do julgamento, o STF supera o seu pretérito entendimento, exsurgindo daí um descompasso entre o que foi aplicado e a nova orientação advinda da Suprema Corte.

Nesse caso, ainda que não seja possível vislumbrar omissão no pronunciamento da Corte de

Justiça, considerando que o novo precedente do Supremo é posterior à deliberação colegiada, deve-se admitir o uso dos embargos de declaração, para que seja possível viabilizar um juízo de conformação do pronunciamento judicial às atualizadas linhas precedentes, evitando-se, por exemplo, a necessidade de interposição de eventual Recurso Extraordinário.

Esse posicionamento está alicerçado na imperiosa necessidade de reverenciar a integridade, a coerência, a estabilidade e a uniformidade do sistema de precedentes judiciais, o qual é orientado pela busca da harmonização prática dos fundamentos determinantes que devem ser aplicados a casos análogos, evitando-se, por conseguinte, violações inadvertidas à isonomia e à segurança jurídica.

O Supremo Tribunal Federal, nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Reclamação 15.724/PR, professou a tese mencionada nas linhas anteriores, admitindo que a via dos embargos se preste a viabilizar a adequação de pronunciamentos já proferidos a precedentes supervenientes.

Não é diferente o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, tal como é possível observar no traçado argumentativo exposto nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.1641.107/PA:

*“Excepcionalmente, o Recurso Aclaratório pode servir para amoldar o julgado à superveniente orientação jurisprudencial do Pretório Excelso, quando dotada de efeito vinculante, em atenção à instrumentalidade das formas, de modo a garantir a celeridade e a eficácia da prestação jurisdicional e a reverência ao pronunciamento superior, hipótese diversa da apresentada nos presentes autos.”* (Grifos nossos)

Essa perspectiva impõe afirmar que, em sede administrativa, faz-se possível a oposição de embargos declaratórios, com o escopo de adequar a decisão emanada do Tribunal Estatal aos termos de eventual novo precedente judicial ou administrativo, evitando-se qualquer desarmonia entre o *decisum* e as orientações vinculantes posteriores.

No parágrafo anterior, houve menção a precedentes judiciais, tendo em vista que os padrões decisórios vinculantes lavrados pelo Poder Judiciário, em conformidade, especialmente, com o art. 927 do Código de Processo Civil, serão observados pela Administração Pública, até mesmo para que se preste obséquio ao princípio da juridicidade administrativa, considerando o caráter normativo desses referenciais decisórios. Além disso, desconsiderar esses posicionamentos, é ir na contramão da eficiência e da moralidade administrativa, tendo em conta que, ao ignorar um precedente vinculante, o Poder Público pode provocar a instauração de uma demanda, suportando os ônus decorrentes da judicialização, a exemplo de honorários advocatícios, juros e correção monetária.

Isso não significa, de nenhum modo, que a Administração Pública não possa, diante de fundadas razões, provocar a superação total ou parcial do padrão decisório vinculante, através dos mecanismos postos à disposição pela legislação de regência.

De outro lado, a mudança de orientação cogente do Poder Público também admite, como já professado, que possam ser utilizados os embargos de declaração para operacionalizar o juízo de adequação, mantendo-se a coerência administrativa que se espera dos órgãos e entidades.

O arrazoado exposto sustenta a tese apregoada no presente artigo, no sentido de admitir o manejo dos embargos declaratórios nos Tribunais Administrativos, exista ou não previsão expressa em lei do ente público.

#### **4. Notas conclusivas**

O presente artigo, embasado em enunciados normativos constitucionais e infraconstitucionais, buscou cancelar a possibilidade de manejo de embargos de declaração, na seara administrativa. Afinal de contas, não se pode desconsiderar que o legislador constituinte exigiu que os pronunciamentos judiciais ou administrativos estivessem imbricados com o dever de fundamentação adequada, o qual, ontologicamente, está associado ao uso de instrumentos voltados à correção de vícios intrínsecos ligados a eventuais omissões, obscuridades, contradições ou à existência de erros materiais.

Ainda que exista lacuna normativa quanto ao regramento dos embargos de declaração,

especialmente nas esferas estaduais e municipais, seu cabimento é inafastável, tomando-se por parâmetro de colmatação o art. 93, IX, da Constituição Federal, bem como o art. 15 do Código de Processo Civil.

Objetar a admissibilidade dos embargos de declaração, nos processos administrativos, é o mesmo que admitir a possibilidade de os pronunciamentos exarados por Tribunais estatais perpetuarem vícios que obstaculizam o controle de legitimidade pelos cidadãos e a efetividade da tutela administrativa.

Desse modo, todas as seis situações nas quais se permite o uso dos embargos aclaratórios no processo judicial (contradição, omissão, obscuridade, correção de erro material, provocação para o estabelecimento de regra de transição e adequação a precedente superveniente) são extensíveis à esfera administrativa, mesmo, como já sublinhado, que inexista previsão legal expressa.

É preciso que essas e outras questões sejam provocadas, para que ocorra verdadeiro amadurecimento do necessário diálogo entre o processo judicial e o processo administrativo.

## 5. Referências bibliográficas

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina, 2016. p. 185.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2033. v. 3.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MAZZEI, Rodrigo. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; Didier Jr., Fredie; Talamini, Eduardo; Dantas, Bruno (Coord.). *Breves comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Ed. RT, 2015.

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 13.655/2018 (LGL\2018\3430)), p. 243-274, nov. 2018.

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

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2024.

TARUFFO, Michele. *Precedente y Jurisprudencia: paginas sobre justicia civil*. Madrid: Marcial Pons, 2009. n. 33.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Ed. RT, 2004.

VALE, Luís Manoel Borges do. *Precedentes vinculantes no processo civil brasileiro e a razoável duração do processo*. Rio de Janeiro: GZ, 2019.

---

1 .A concepção de tribunais administrativos é adotada, no presente trabalho, em sentido amplo para abarcar as esferas administrativas colegiadas de cunho decisório, tais como: os Conselhos de Contribuintes, Tribunais de Contas, Comissões em processos administrativos disciplinares, órgãos

colegiados das agências reguladoras, Comissões de Contratações etc.

2 .No Estado de Alagoas, de acordo com a Lei 6.771/2006, o órgão colegiado responsável por deliberar, em segunda instância, acerca de questões tributárias é nominado de Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais – Tate: Art. 28. A instrução e o julgamento do processo administrativo tributário decorrente de Auto de Infração compete, em primeira instância administrativa, à Gerência de Julgamento – GJ e, em segunda instância, ao Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais – Tate.

3 .Essa é a nomenclatura utilizada, na esfera federal, ao tratar do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf (Lei 11.941/2009 (LGL\2009\2056)).

4 .DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. São Paulo: JusPodivm, 2033. v. 3. p. 326. Cabe destacar que o dever de motivação não se restringe às decisões dos Tribunais Administrativos, alcançando todas as decisões administrativas, ainda que expedidas por órgãos singulares, na forma do art. 2º e 50 da Lei 9.784/1999 (LGL\1999\107). Aliás, a motivação dos atos administrativos em geral é uma exigência constitucional que deriva dos princípios democrático, da legalidade, da publicidade e da ampla defesa e do contraditório, devendo respeitar, ainda, o art. 489, II e § 1º, do CPC (LGL\2015\1656), na forma do art. 15 do mesmo diploma legal, além dos arts. 20 e 21 da LINDB, inseridos pela Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430). Sobre o tema: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 306-308.

5 .Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

6 .O precedente administrativo pode ser conceituado como a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 95.

7 .ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

8 .CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina, 2016. p. 185.

9 .DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 275.

10 .Para o aprofundamento do estudo do tema, vide: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

11 .VALE, Luís Manoel Borges do. *Precedentes vinculantes no processo civil brasileiro e a razoável duração do processo*. Rio de Janeiro: GZ, 2019. p. 64-65.

12 .TARUFFO, Michele. *Precedente y Jurisprudencia: paginas sobre justicia civil*. Madrid: Marcial Pons, 2009. n. 33.

13 .Ao abordarem o art. 30 da LINDB, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Veras de Freitas aduzem que: “O referido dispositivo teve o desiderato de realizar o *trespasse da stare decisis* às decisões administrativas – racional que remonta ao precedente *London Tramways v. London County Council*, de 1998, no qual se consagrou, pela primeira vez, a vinculação da *House of Lords* às suas próprias decisões” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. *Comentários à Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 160. De acordo com Egon Bockmann e Paula Pessoa: “O que a norma do art. 30 determina é que os julgamentos administrativos sobre casos semelhantes sejam isonômicos àqueles dantes proferidos, sob pena de macular a própria validade da decisão. (...) Isto é, os órgãos colegiados da Administração Pública têm o dever processual de proferir decisões com caráter de precedente e assim torná-las públicas” 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 13.655/2018 (LGL\2018\3430)), p. 265-266, nov. 2018.

14 .De fato, a atuação coerente da Administração tem o potencial de desestimular a litigância administrativa e a judicialização da questão decidida, bem como de agilizar a atividade administrativa. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 108. De forma semelhante, Gustavo Marinho de Carvalho afirma: “Uma das maneiras de a Administração Pública torna-se mais eficiente na realização de suas atribuições, dá-se também pela adoção dos precedentes administrativos. Ao se estabelecer que diante de situações similares deve-se adotar a mesma decisão, é inegável que a Administração se torna mais eficiente, pois minimizam-se as oscilações e contradições no momento de aplicar determinada norma jurídica, sem contar que o tempo despendido diminui consideravelmente” CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 142.

15 .TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Ed. RT, 2004. p. 24.

16 .MAZZEI, Rodrigo. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; Didier Jr., Fredie; Talamini, Eduardo; Dantas, Bruno (Coord.). *Breves comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 3385.

17 .“Segundos embargos de declaração. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da LC n. 118/02 do Município de Barueri/SP. Termo inicial. Data da publicação da ata de julgamento do mérito. Embargos rejeitados. 1. São cabíveis embargos de declaração para conhecer de pedido de modulação dos efeitos da decisão em ações de controle concentrado. Precedentes. 2. O termo inicial para a produção dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da LC n. 118/02, do Município de Barueri/SP, é a data da publicação da ata de julgamento do mérito. Precedentes. 3. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados” (STF, ADPF 189 AgR-ED-ED, rel. Edson Fachin, rel. p/ Acórdão: Flávio Dino, Tribunal

---

Pleno, j. 29.04.2024, Processo Eletrônico *DJe*-s/n Divulg 13.06.2024, Public 14.06.2024).

18 .Cabe reforçar que a modulação dos efeitos da decisão não constituiu inovação em sede recursal, sendo perfeitamente cabível que seja suscitada em sede de embargos de declaração opostos contra julgamento de recurso especial repetitivo, justamente o que aconteceu no presente caso. (STJ, EDcl nos EDcl no REsp 1.336.026/PE, rel. Min. Og Fernandes, 1ª Seção, j. 26.09.2018, *DJe* 25.10.2018).