

# O contencioso administrativo e o caráter vinculante de suas decisões

## *The administrative courts and the binding nature of their decisions*

Valmir Pontes Filho\*

### Resumo

*O presente artigo procede à análise da natureza das decisões administrativas, especialmente no que se refere ao grau de vinculação da Administração Pública a tais decisões, concluindo-se pela existência de vinculação e conseqüentemente pela impossibilidade de descumprimento das decisões administrativas por parte do Poder Público.*

**Palavras-chave:** *Decisões administrativas. Vinculação. Administração Pública.*

### Abstract

*This article analysis the nature of administrative decisions, specially concerning its binding character in relation to Public Administration organs. The author concludes that public authorities are bound by administrative decisions and, hence, may not disrespect them.*

**Keywords:** *Administrative Decisions. Binding effect. Public Administration.*

## INTRODUÇÃO

Questão que há sido freqüentemente levantada diz respeito à natureza jurídica das decisões tomadas pelos órgãos que, na esfera administrativa, exercem o chamado *contencioso administrativo*, especialmente no que respeita ao grau de vinculabilidade dessas decisões em relação à própria Administração Pública. Enfim, costuma-se indagar se há ou não, no caso, o exercício de uma jurisdição, no sentido pleno da expressão, e quais as conseqüências daí advindas.

## 1 INTERPRETAÇÃO / APLICAÇÃO DA LEI

Diz-se, habitualmente, que a **jurisdição** ocorre sempre que se cuida de “**aplicar a lei ao caso concreto**”, comportando essa expressão, todavia, alguns temperamentos de caráter teórico. Em primeiro lugar se tenha por certo que a “lei”, é dizer, a norma jurídica, não é por si só aplicável. O que verdadeiramente se aplica é a **interpretação** que dela se faz, compreendida esta como a atividade intelectual-volitiva por via da qual, extraindo-se

---

\* Sócio da Siqueira Castro Advogados. Mestre em Direito Constitucional pela PUC de São Paulo. Professor Titular de Hermenêutica Jurídica da Universidade de Fortaleza – UNIFOR (valmir @secrel.com.br)

dela o sentido possível que possa ter, se busca dar resposta a um conflito. A “lei”, como objeto cognoscível (e interpretável, portanto) só passa a ter efeitos “concretos” na medida em que se aplica a interpretação que dela é feita, diante de uma dada situação conflituosa. Em outras palavras, para que se use a linguagem kelseniana, passa-se da mera *prescrição normativa* (a norma em si, como discurso normativo) para a *proposição normativa* (resultado da atividade interpretativa que sobre a norma se realiza).

Partindo-se da premissa de que a interpretação busca atingir a “vontade” determinável da norma (a ***voluntas legis***), alcançando o sentido possível que ela possa ter (a ***mens legis***), é razoável preliminarmente concluir: a) que a “vontade” a ser buscada não é a do legislador (a ***voluntas legislatoris***), mas a da própria norma (a ***voluntas legis***); b) que essa vontade normativa não é unívoca, inadmitindo-se que cada norma do Direito tenha uma só “vontade”, um único e “correto” sentido, a ser conhecido objetivamente pelo intérprete (o que importa a superação da concepção intelectualista, que vê a interpretação como um ato mera e exclusivamente cognoscitivo); c) que a atividade de *interpretação* do Direito (das normas jurídicas) não é nem pode ser logicamente dissociada da de sua aplicação; havendo de se considerar, portanto, que a *interpretação e a aplicação* (e a *integração*, enfim) do Direito constituem um processo mental unificado (donde a assertiva, já trazida à balha, segundo a qual *o que se aplica não é a lei, mas sua interpretação*); e d) que essa interpretação/aplicação da norma jurídica ocorre num momento posterior e diverso daquele da sua edição, motivo pelo qual é imperioso atentar para as peculiaridades fático-axiológicas do tempo em que ela, a interpretação/aplicação, vai acontecer.

Se bem analisarmos, não só é impossível dar aplicação à lei mesma (e sim, repita-se, à interpretação que dela é feita), como também não se nos afigura viável proceder à interpretação de uma norma do Direito a não ser para dar aplicação a essa interpretação feita, mesmo quando o esforço exegético se dê no campo puramente doutrinário (não na esfera jurisdicional, por exemplo): nesta hipótese, o doutrinador, posto diante da regra a interpretar, ver-se-á compelido a “criar”, no plano das idéias, um “problema”, um “caso”, diante do qual a interpretação (e a conseqüente aplicação) se exige e se impõe. Reitere-se, enfim, que não se deve falar em simples interpretação, mas em interpretação-aplicação do

Direito.

Assim é que não se pode falar em “interpretação” e em “aplicação” da lei (no sentido lato da expressão) como coisas independentes uma da outra<sup>1</sup>, mas, sim, em uma única atividade, absolutamente incidível: a interpretação-aplicação, realizada numa só operação mental. Afinal, não se aplica a norma sem antes tê-la interpretado, nem se interpreta uma norma senão para dar a ela uma aplicação (tópica).

Igualmente errônea é a concepção de que, ao se exercer a jurisdição, procede-se à interpretação-aplicação “da lei”, simplesmente. Na verdade, já que esta integra um sistema normativo, é obrigatório que se lance mão da interpretação sistemática. Ao se aderir a esta técnica de interpretação necessariamente se conduz a mente à reflexão de que nenhuma norma do direito existe isoladamente, como se cada um delas fosse um compartimento estanque, algo bastante em si. Ao contrário, encontram-se todas as regras de um dado sistema jurídico em permanente, contínua e inexorável conexão, sendo relevante notar que esse inter-relacionamento não se dá só no patamar meramente normativo (é dizer, entre as simples normas), mas, muito especialmente, entre as normas e os princípios (ou normas principiológicas), de tal modo a interpretação de uma norma (ou de um princípio) influi na de outra.

Mais modernamente, aliás – e quem o diz, com excepcional brilho, é Juarez Freitas (1995, 47-9) – chega-se a sustentar que nem é adequado falar em uma “técnica sistemática de interpretação”, apartada das demais. Para este jurista gaúcho,

interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro: qualquer exegese comete, direta e obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito... Inegável, pois, o valor para a hermenêutica jurídica da chamada ordenação sistemática, a qual decididamente não pode ser confundida com um mero elemento ou método interpretativo, porque somente uma exegese que realize tal ordenação é capaz de estabelecer o alcance teleológico dos dispositivos, realizando o mister de harmonizar os comandos, de sorte a resguardar e a manter a unidade em meio à multiplicidade axiológica. Em outras palavras, não se pode considerar a interpretação sistemática... como um processo, dentre outros, de interpretação jurídica. É, pois, a interpretação sistemática o processo hermenêutico, por essência, do Direito, de tal maneira que se pode asseverar que ou se compreende o enunciado jurídico no plexo de suas relações com o conjunto dos demais enunciados, ou não se pode compreendê-lo adequadamente. Neste sentido é

<sup>1</sup> Da mesma forma que hoje, segundo as teorias especial e geral da relatividade, não se fala mais em “espaço” e “tempo” como dimensões diferentes, mas em “espaço-tempo”.

de se afirmar, com os devidos temperamentos, que a interpretação jurídica ou é sistemática ou não é interpretação.

Dedicar-se, pois, o exegeta à busca do sentido e alcance de uma só norma jurídica, sem atentar para a circunstância de que esse sentido ou alcance sofre, invariavelmente, o influxo das outras normas e princípios do ordenamento (em especial destes últimos), é entregar-se a trabalho infrutífero. Toda interpretação, realizada a partir do enunciado lingüístico do texto, há de ser lógico-sistemática (levada a cabo, portanto, com o objetivo de aferir a “razão objetiva da norma”, à vista de sua conexão com as demais regras do sistema e de sua posição neste mesmo sistema jurídico-normativo). Daí a conclusão de que se há de entender a jurisdição como a atividade destinada **a interpretar-aplicar o Direito**, e não só a “aplicar a lei”.

Vá-se além, lembrando que também inadequada parece ser a expressão “ao caso concreto”, já que ela pressupõe uma situação de fato, um real conflito intersubjetivo a ser enfrentado, quando é certo que a “contenda” a ser solvida não tem, às vezes, essa característica. Há a hipótese, por exemplo, de se precisar enfrentar um conflito puramente normativo (entre uma lei ordinária e a Constituição), ocasião em que se deflagra a jurisdição constitucional, por meio da qual se exerce o controle da constitucionalidade das leis. Melhor será dizer, portanto, que a jurisdição importa o **interpretar-aplicar o Direito à espécie**.

## 2 A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Obrigatório, então, ter conta que a jurisdição ocorre tanto quando o doutrinador (o cientista do Direito) busca conhecer e descrever a norma (o enunciado normativo), como no momento em que o intérprete/aplicador oficial do Direito, ou seja, o membro ou órgão do Poder Judiciário, o faz **em caráter de definitividade e com a força das instituições estatais, oferecendo uma resposta institucionalizada ao conflito**.

Mas ela, a jurisdição, também acontece, ao nosso sentir, na ocasião em que a autoridade estatal, na esfera administrativa, também é levada a pronunciar-se oficialmente, embora essa sua atividade interpretativo/aplicativa do Direito seja sempre sindicável pelo Judiciário<sup>2</sup>. Isto se dá, com enorme frequência, no âmbito da Administração Pública, quando se instauram processos administrativos de diversas naturezas (disciplinares, licitatórios,

tributários etc.), em que há ritos e procedimentos a serem seguidos e nos quais se deve obediência estrita às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A decisão formalmente tomada em tais processos (numa Câmara de Recursos Tributários, por exemplo), é o resultado do exercício de uma jurisdição administrativa, vale dizer, aquela que não tem caráter de definitividade, característica própria das decisões judiciais (que pressupõe o exercício da jurisdição propriamente dita). Ainda, porém, que possa ser sindicável pelo Judiciário (e eventualmente por este anulada ou declarada nula), tal decisão administrativa, enquanto não desconstituída pelo Poder Judiciário, tem força vinculante perante a própria Administração, sendo de cumprimento obrigatório por todos os seus agentes.

Isto decorre não só do princípio da estrita legalidade, mas de outros, igualmente gizadores da atuação do Administrador Público: o da lealdade, da boa-fé, da eficiência e da razoabilidade. Não fosse assim, ter-se-ia que admitir o absurdo de, mesmo diante de uma decisão absolutória tomada por Comissão Processante Disciplinar, em processo administrativo regularmente instaurado, pudesse a Autoridade demitir o servidor por ela beneficiado. Ou que pudesse o Fisco, olvidando decisão do Conselho de Contribuintes que deu pela injuridicidade de determinada exação tributária, cobrar o tributo exitosamente vergastado na esfera administrativa. É indiscutível, pois, que a Administração está, sim, apta a ter seus “contenciosos administrativos”, neles *interpretando/aplicando o Direito à espécie, com a força das instituições estatais* (embora não em caráter de definitividade, repita-se). E, por via de conseqüência, obrigada a dar, de ofício, fiel cumprimento a tais decisões administrativas.

## CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega, portanto, é a de que não pode a Administração descumprir as decisões tomadas pelos seus próprios contenciosos administrativos, questionando-os judicialmente apenas em caráter excepcional, mediante fundamentação sólida e em casos de flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade.

## REFERÊNCIAS

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

<sup>2</sup> Estamos a nos referir, claro, quanto a este aspecto, ao sistema jurídico-constitucional brasileiro.