



Seção: Artigos Científicos

Vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais: uma análise do papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais

*Linking public administration to judicial precedents: an analysis of the role of public
advocacy promoting fundamental rights*

Aline Carvalho Pereira / Fernanda Macedo Ferreira

Resumo: Esse presente artigo discute a vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais, conferindo destaque para o papel do advogado público na atualidade, em harmonia com os novos paradigmas do Direito Administrativo, principalmente com uma atuação conforme ao princípio da juridicidade administrativa. Essa atuação deve acontecer, essencialmente, com o propósito de garantir uma tutela efetiva e igualitária dos direitos fundamentais formalmente ou materialmente incorporados pela Constituição Federal de 1988. Essa vinculação aos precedentes judiciais, por sua vez, teve como fundamento, no estudo, os princípios da igualdade e da segurança jurídica. Toda essa análise serviu como base para delimitar uma atuação do advogado público em consonância com o interesse público eminentemente primário e, conseqüentemente, na direção da efetivação de direitos fundamentais.

Palavras-chave: vinculação administrativa; Administração Pública; precedentes judiciais; advocacia pública; direitos fundamentais.

Abstract: This article discusses the boundedness of Public Administration to judicial precedents, giving special emphasis to the role of the Public Advocacy today, in harmony with the new paradigms of Administrative Law, especially with a performance in accordance with the principle of jurisdiction. This action should take place essentially in order to ensure effective and equal protection of fundamental rights formally or materially embodied by the Constitution of 1988. This attachment to judicial precedents, in turn, has its assumption on the principles of equality and legal certainty. This analysis served as the basis for defining a performance of the Public Advocate in line with the eminently primary and towards the enforcement of fundamental rights public interest.

Keywords: administrative attachment; Public Administration; judicial precedents; public advocacy; fundamental rights.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p367-380>

Artigo submetido em: novembro de 2014 **Aprovado em:** dezembro de 2014

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução do conteúdo, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui veículo de excelência criado para divulgar pesquisa em formato de artigos científicos, comentários a julgados, resenhas de livros e considerações sobre inovações normativas.

VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES JUDICIAIS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Aline Carvalho PEREIRA*

Fernanda Macedo FERREIRA**

Sumário: 1 Introdução; 2 A juridicidade como princípio norteador da atuação administrativa na atualidade; 3 Os princípios da igualdade e da segurança jurídica como fundamento da vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais; 4 Mudança no papel do advogado público na atualidade; 5 Conclusão; 6 Referências bibliográficas.

1 Introdução

O presente artigo tem como principal objetivo demonstrar que, por termos como pressuposto do Direito Administrativo contemporâneo uma Administração Pública cuja atuação deve ser pautada no princípio da juridicidade, é importante que seus atos estejam vinculados não apenas às leis e aos princípios constitucionais implícitos e explícitos, mas também aos precedentes judiciais. Neste estudo, a defesa da vinculação administrativa aos precedentes judiciais fundamentou-se nos princípios da igualdade e da segurança jurídica. Referida análise, enfim, serviu como base para delimitar uma atuação do advogado público em consonância com o interesse público eminentemente primário e, conseqüentemente, na direção da efetivação dos direitos fundamentais.

No primeiro tópico, será analisada a juridicidade como princípio norteador da Administração Pública na atualidade, precedido por um breve histórico sobre o princípio da legalidade administrativa e sua relativização conceitual ao longo dos tempos. No tópico seguinte, serão abordados os princípios da igualdade e da segurança jurídica como fundamentos da vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais. Por fim, será apresentado o ponto-chave da pesquisa, que é a mudança de paradigma do papel da advocacia pública na atualidade.

2 A juridicidade como princípio norteador da atuação administrativa na atualidade

Com o intuito de garantir uma tutela “espontânea, integral e igualitária” (HACHEM, 2014, p. 3) dos direitos fundamentais na esfera administrativa, faz-se necessário discutir uma possibilidade concreta de vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais.

* Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

** Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Será dada, neste primeiro tópico, uma maior atenção à atuação administrativa conforme aos preceitos do princípio da juridicidade¹, atrelando-o como um dos fundamentos dessa vinculação.

Para melhor compreender a dimensão deste princípio para a interpretação e aplicação do Direito Administrativo contemporâneo, é indispensável realizar uma breve retrospectiva sobre este ramo do Direito na sua feição clássica ou tradicional, a qual se caracterizava, essencialmente, pelo princípio da legalidade estrita.

Referido princípio teve origem juntamente com o Estado de Direito e é concebido, na seara administrativa, como uma das principais garantias de proteção dos direitos individuais às arbitrariedades estatais, uma vez que desenha e limita a atuação administrativa que visa a restringir o exercício desses direitos em nome de toda a coletividade². O Estado, portanto, submete-se ao Direito para garantir essas liberdades individuais.

Nessa perspectiva, a legalidade estrita assegura a segurança jurídica no sentido da previsibilidade, pois se consegue prever, a partir das leis, em quais casos a Administração pode interferir na esfera jurídica de um sujeito³.

No entanto, tal princípio acabou ganhando duas interpretações distintas, de acordo com as teorizações realizadas em diferentes épocas. Seu primeiro desdobramento permeava o início das reflexões acerca do Direito Administrativo na doutrina francesa do fim do século XVIII e ao longo do século XIX, no chamado Estado Liberal de Direito. Dizia respeito a uma vinculação negativa da Administração Pública à lei em sentido formal, isto é, era permitido atuar de qualquer forma, desde que não proibido em lei⁴.

A partir de meados do século XX, um segundo desdobramento ganhou força, promovendo uma mudança de paradigma no Direito Administrativo. Passou a ser defendido que a Administração Pública deveria se vincular positivamente à lei em sentido formal, podendo atuar somente como (e quando) o texto normativo expressamente determinasse.

Esse desdobramento acompanhou o surgimento do Estado Social de Direito, que teve como característica a expansão do Poder Executivo e de atos normativos por ele editados. Assim, foi preciso dar um sentido mais amplo ao princípio da legalidade para abranger não somente a lei editada pelo Parlamento, mas todo o âmbito de atuação administrativa.

¹ A análise acerca do princípio da juridicidade teve como base as obras de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994), Daniel Wunder Hachem (2014), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) e Paulo Otero (2003).

² Assim defende Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014).

³ Esse assunto será amplamente debatido no segundo tópico.

⁴ É interessante notar que esse sentido dado ao princípio da legalidade é hoje identificado pela doutrina brasileira como princípio da autonomia da vontade, presente nas relações entre particulares.

No Direito Administrativo contemporâneo, não se pode mais afirmar que tais teorizações são suficientes. Com a inserção de um Estado Democrático de Direito pós Constituição de 1988, a Administração Pública brasileira passou a se submeter ao Direito como um todo, isto é, a outras fontes de produção jurídico-normativa que não só a lei em sentido formal.

Nota-se, além disso, que a atividade administrativa encontra-se sujeita a outros deveres que lhe reivindicam atuações positivas, e que nem sempre estarão positivados em lei. Essa nova atuação passa, portanto, a ser regida pelo princípio da juridicidade.

Não se questiona a importância do princípio da legalidade para o Direito Administrativo, mas ele, por si só, não basta, pois o Poder Público pode, facilmente, agir de acordo com a lei e, ainda assim, praticar um ato antijurídico. Em contrapartida, há casos em que a Administração Pública, em descumprimento a determinada lei, vigente, mas inconstitucional, pratica um ato que produz efeitos irreversíveis para a coletividade, de modo que, em proteção à segurança jurídica e a direitos fundamentais, é melhor que se mantenha o ato, ainda que ilegal, no ordenamento jurídico.

Dessa forma, atuar em conformidade com o princípio da juridicidade significa atuar em respeito aos princípios constitucionais explícitos e implícitos, às convenções internacionais, à lei em sentido formal e, inclusive, aos atos normativos que a própria Administração Pública edita.

Em relação ao controle jurisdicional dos atos administrativos, já não se utiliza tanto a expressão “controle de mérito”, mas sim “controle de juridicidade”, justamente porque o Direito Administrativo contemporâneo entende que esses atos devem ser analisados conforme todo o Direito, em respeito ao interesse público, de modo a transcender, mas não excluir, a mera legalidade formal (MORAES, 2004, p. 49).

Com efeito, a juridicidade administrativa é considerada um dos alicerces para justificar o exercício do Poder Público em consonância com a jurisprudência dominante de Tribunais Superiores e que dizem respeito a direitos fundamentais, conforme se defenderá melhor adiante. Ademais, será colocado em evidência o exercício da advocacia pública na atualidade, importante personagem nesse cenário, capaz de concretizar uma atuação jurídico-administrativa em prol desses direitos.

3 Os princípios da igualdade e da segurança jurídica como fundamento da vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais

A partir de agora, será analisada a questão da vinculação administrativa aos precedentes judiciais com base na atividade da advocacia pública. É importante esclarecer que o termo “*advocacia pública*” no presente artigo diz respeito ao

“conjunto das instituições de representação judicial e extrajudicial dos órgãos estatais (...), sem abranger, portanto, seja a Defensoria Pública (advocacia dos necessitados), seja o Ministério Público (advocacia da sociedade em sentido estrito)” (SOUZA, 2009, p. 87).

Como fundamento dessa vinculação, ao lado da juridicidade administrativa, resta imprescindível discorrer sobre os princípios da igualdade e da segurança jurídica.

O princípio da igualdade, disposto no *caput* do art. 5º, submete tanto os particulares, como o Estado. Assim, no que pese a sua abrangência, certo é que ao administrador público, em nome do Estado (pela manifestação da soberania popular) e através das obrigações e prerrogativas a ele conferidas, está reservada a missão de alcançar o interesse público. Este, por sua vez, está intimamente ligado ao princípio da igualdade, mesmo quando se faz necessário o tratamento desigual para a efetivação da própria igualdade.

Nesse sentido, deve-se atentar ao conceito de “igualdade perante a jurisdição”, formulado pelo professor Luiz Guilherme Marinoni (2010, p. 141-149), o qual transcende a ideia de igualdade ligada unicamente ao contraditório e a considera no sentido do acesso à justiça e da igualdade ao procedimento e à técnica processual, através de mecanismos que possibilitem um tratamento diferenciado àqueles sem condições econômicas para ajuizar ações judiciais ou àqueles titulares de direitos que demandem técnicas específicas.

A incidência do princípio da igualdade, quando considerada a partir da perspectiva “demandante *versus* demandado”, é facilmente verificável, já que prevista no Código de Processo Civil, a fim de evitar a disparidade de armas entre as partes neste mundo paralelo, abstrato e capaz de produzir situações jurídicas de caráter definitivo. O procedimento, instrumental que é, não é suficiente na garantia dos direitos fundamentais, senão aqueles de ordem essencialmente processual.

No campo da igualdade ao processo, não há como se desconsiderar a utilização de procedimentos e técnicas processuais com o fim de reduzir a incontestável dificuldade de acesso à justiça, a exemplo da criação dos Juizados Especiais e da tutela antecipatória. Contudo, o ordenamento jurídico continua produzindo uma quebra de isonomia beneficiando apenas os cidadãos que acionam o Poder Judiciário, em detrimento daqueles que se submetem à falta de eficiência na prestação dos serviços públicos.

Feitas essas considerações, não seria exagero afirmar que, no fim das contas, o elemento decisivo à efetivação de um direito é a possibilidade concreta de se demandar em juízo. E, mesmo considerando a necessidade de se reduzir a judicialização dos conflitos administrativos – o que será tratado posteriormente, seria ideal que ao menos aqueles “*cidadãos com sentença*” (SALLES, 2010, p. 147), ao

demandarem contra a Administração Pública possuindo um mesmo direito lesionado pelo Estado, tivessem-no reconhecido de forma igualitária. Todavia, apesar de avanços nesse sentido, ainda é possível verificar uma ausência de sistematização que possibilite efetivamente um tratamento isonômico, fato que invariavelmente acaba por suscitar a insegurança jurídica.

Destarte, oportuno sublinhar que é transcendendo a visão da legalidade identificada na literalidade da lei que se pode invocar o princípio da segurança jurídica nos contornos aqui pretendidos. Isto é, não como um contraposto à legalidade, mas como um elemento integrado, atuando como um vínculo normativo e sistematizador.

No entanto, conforme sublinha Rafael Valim, *“a segurança jurídica não é sinônimo de imutabilidade do Direito”* (VALIM, 2013, p. 65). É, em verdade, princípio basilar do Estado de Direito, já que este modelo não pressupõe o poder incontestável de um soberano, mas de um Estado e, conseqüentemente, um direito, capazes de promover a igualdade material.

Com a socialização do Direito e o reconhecimento da necessidade de efetivação dos direitos fundamentais pelo Poder Público, passando-se de um Estado Liberal a um Estado Constitucional, tornou-se necessário, mais do que nunca, pensar na segurança jurídica como elemento fundamental da crescente ingerência do Estado na esfera social. Por isso, invoca-se o princípio da segurança jurídica como pressuposto essencial à realização de uma ordem jurídica que coadune com o Estado Democrático de Direito.

Ao considerar a previsibilidade, a estabilidade das decisões judiciais e a igualdade dos jurisdicionados, Marinoni (2010) vincula o princípio da segurança jurídica à ideia de que é direito do cidadão ter a garantia de que Estado e terceiros agirão em conformidade com o Direito, assim como as instituições públicas competentes cuidarão de sua correta aplicação, na medida em que também conformam as ações do cidadão.

Nessa concepção, a previsibilidade dependeria, na ordem vigente, do total conhecimento das normas, para que assim os cidadãos pudessem pautar as suas ações. Ocorre que, seja pela inflação normativa, que produz um ordenamento quase indecifrável, seja pela possibilidade de o próprio juiz se utilizar de outros instrumentos de interpretação que transcendem a aplicação literal da lei, o que se espera é a possibilidade de previsibilidade nas decisões judiciais e a estabilidade.

Com o protagonismo cada vez mais evidente do Judiciário, o alcance da segurança jurídica desloca-se da literalidade da lei e passa a ter como fundamento os princípios constitucionais e a própria jurisprudência dos tribunais. Há um redimensionamento do princípio da segurança jurídica, apresentando-se como a própria eticidade do direito, como verdadeira expressão do Estado do Direito. Vale mencionar aqui os ensinamentos de Flávia Piovesan e Daniela Ikawa, que traduzem a segurança jurídica

na ideia de “*direito à segurança de direitos*” e de “*universalismo atemporal de direitos*” (PIOVENSAN; IKAWA, 2005, p. 47-83).

Já numa perspectiva mais aproximada do Direito Administrativo, Valim (2013) analisa o princípio da segurança jurídica a partir da conformação recíproca de dois aspectos: certeza e estabilidade. Primeiramente, a certeza está ligada à noção de que ao cidadão repousa a necessidade de segurança quanto à norma aplicável e a interpretação dada a ela. Consequentemente, à estabilidade resta a necessidade da efetivação dos direitos subjetivos, bem como das expectativas dos cidadãos com relação à atuação administrativa.

Neste ponto, ganha destaque o princípio da proteção à confiança⁵, o qual considera a confiança do indivíduo de boa-fé na ação do Estado, em vista das prerrogativas e presunções que amparam a legitimidade dos atos administrativos. A confiança, portanto, decorreria na crença de que tais atos, lícitos, serão mantidos e respeitados pela própria Administração Pública.

Não obstante a ausência de referência explícita a um direito fundamental à segurança jurídica no corpo da Constituição, é possível verificar que em diversos dispositivos faz-se alusão à segurança como valor fundamental, como no próprio *caput* do art. 5º e nos seus incisos II (princípio da legalidade), XXXVI (inviolabilidade do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito), XXXIX (irretroatividade da lei penal desfavorável).

Do mesmo modo, a hipótese do cabimento de súmula vinculante, inserida através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, no art. 103-A, assegura a necessidade de tal instrumento, sob pena de “*grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica*”.⁶

A legislação infraconstitucional, por sua vez, menciona expressamente o princípio da segurança jurídica, a exemplo da Lei 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

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.

Outrossim, conforme constatou Fernando Dias Menezes de Almeida (2013), o reconhecimento da segurança jurídica como princípio constitucional indispensável à

⁵ Princípio abordado na obra de Almiro do Couto e Silva (s.a.).

⁶ Art. 103-A. § 1º. A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

conformação do Estado Democrático de Direito pode ser observado, de forma crescente, no entendimento do Supremo Tribunal Federal.⁷

Dessa forma, a doutrina, a jurisprudência e o ordenamento jurídico vêm, progressivamente, reconhecendo o papel medular do princípio da segurança jurídica. Tem-se dado muita atenção aos institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, e, precisamente na seara do Direito Administrativo, a questões como convalidação e prazo para anulação de atos administrativos, por exemplo. No entanto, o que se almeja no presente estudo é estender a dimensão dos princípios da igualdade e da segurança jurídica à esfera de atuação do advogado público, vinculando também a sua atuação.

Antes de se prosseguir na análise do estudo, cabe aqui ressaltar que vinculação às decisões judiciais não significa deixar a atuação do advogado público inteiramente à mercê de uma cambiante jurisprudência. Isso corresponderia a um verdadeiro estado de insegurança jurídica, correndo exatamente em direção oposta à reflexão sugerida.

O comprometimento do advogado público com os precedentes judiciais significa não fechar os olhos às reiteradas decisões que já reconheçam um determinado direito, apenas em nome de uma atuação evidentemente protelatória.

Essa observância, portanto, deve ser descolada do interesse secundário da Administração Pública (interesse, esse, advindo da própria pessoa jurídica do ente público que se defende), para atender, rigorosamente, ao interesse público primário, representado pelos interesses de toda a coletividade.

5 A mudança do papel do advogado público na atualidade

Conforme amplamente debatido nos itens anteriores, a necessidade de vincular a Administração Pública aos precedentes judiciais a fim de garantir a juridicidade administrativa, a igualdade material e a segurança jurídica é um importante passo em direção à efetivação de direitos fundamentais já na seara administrativa.

Antes de entrar no mérito da discussão reservada para este tópico, qual seja, o papel da advocacia pública na atualidade diante de demandas com jurisprudência pacífica e que versem sobre direitos fundamentais, é essencial comentar sobre a independência

⁷ Nesse sentido, conferir o julgado ementado da seguinte forma: “Segundo agravo regimental no agravo de instrumento. FINSOCIAL. Empresa não exclusivamente prestadora de serviço. Enquadramento no RE 150.764/PE. Súmula 279/STF. Inaplicabilidade. Entendimento do Plenário. 1. Não se controverte a natureza da recorrente de empresa não exclusivamente prestadora de serviço. Solução que não envolve revolvimento de fatos e provas. Não incidência da Súmula 279/STF. 2. *A manutenção de decisões contraditórias compromete a segurança jurídica, porque provoca nos jurisdicionados inaceitável dúvida quanto à adequada interpretação da matéria submetida a esta Suprema Corte. Entendimento do Plenário da Corte.* 3. Agravo regimental não provido (AI 739323 AgR-segundo, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 18/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 20-03-2014 PUBLIC 21-03-2014).

funcional conferida ao advogado público, considerada um princípio constitucional implícito.

Seja um Procurador do Estado, seja um Advogado da União, só existe uma hierarquia a ser obedecida em relação à entidade em que atua: as de questões eminentemente administrativas, como a escala de férias, a distribuição de horários e o horário a ser cumprido. Ressalte-se que “essa hierarquia desaparece quando se trata do conteúdo das manifestações do advogado público, que tem a liberdade de expressão garantida como qualquer advogado” (AGUIAR, 2009, p. 57), podendo, inclusive, entender que em determinado caso não deve haver a apresentação da peça cabível. Nessas situações, porém, a negativa de ajuizamento da petição deve sempre ser motivada, conforme dispõe o art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/99.

Nesse cenário, a atuação negativa da advocacia pública, ao não contestar ou não recorrer em determinados casos, perseguindo uma eficiência pautada na sistematização do desempenho administrativo, representa grande avanço e vem ocorrendo com mais frequência. Isso porque, na prática, a advocacia pública já tem mudado significativamente a sua maneira de agir, olvidando os interesses que lhe são particulares em detrimento do real interesse público.

No âmbito do Estado do Paraná, por exemplo, o Conselho Superior da Procuradoria do Estado tem editado súmulas internas dispensando a interposição de determinados recursos, a critério de cada procurador, por motivações diversas, como a existência de jurisprudência dominante, súmulas de Tribunais Superiores, ou até mesmo pelo direito subjetivo expresso da parte contrária.

A Súmula nº 27 da CSPGE/PR, por exemplo, autoriza a não apresentação de contestação e a não interposição de recursos nas ações, em trâmite da Justiça Estadual, que versam sobre tratamentos de saúde com custo anual inferior a 10 salários mínimos⁸. Na fundamentação desenvolvida para aprovação da Súmula pelo Conselho Superior, destacou-se que “de todos os recursos extraordinários produzidos 81,82% versam sobre medicamentos. Dos recursos especiais, 15,78% referem-se ao

⁸ Íntegra da súmula: “TUTELA JUDICIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. TRATAMENTO COM CUSTO ANUAL INFERIOR A 10 SALÁRIOS MÍNIMOS. ARTS. 4º, PAR. ÚNICO, DO DECRETO ESTADUAL 4.660/2012 E 260 DO CPC. 1. No âmbito da Justiça Estadual, em ações que versem sobre o direito fundamental à saúde cujo custo anual do tratamento não exceda 10 salários mínimos, sendo a prestação material objeto de cumprimento pelo Estado com base em tutela de urgência (também compreende-se a sentença sujeita a recurso sem efeito suspensivo), autoriza-se a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos, a transação e a desistência de recursos ordinários já interpostos, mediante anuência da Chefia da unidade de execução programática respectiva. 2. A presente súmula não é aplicável quando houver parecer médico elaborado pela Secretaria de Estado da Saúde indicando a inadequação do tratamento.”

tema”, bem como que “uma a cada três peças de matéria administrativa versa sobre medicamentos”⁹.

Referida súmula, assim como todas as outras editadas, modifica todo o cenário anterior de retrocesso da tutela administrativa, perdendo espaço a atuação meramente procrastinatória, nessas instituições, e que emprega esforços demasiados e desnecessários em ações que, em sua maioria, já possuem um entendimento favorável ao reconhecimento da demanda do administrado. É de se questionar a interposição de um recurso que em nada resultará senão a protelação do desfecho processual. A Administração Pública, ao invés de perseguir a melhor consecução de seus objetivos (frise-se, o alcance do interesse público), com o menor custo possível, acaba por afogar o Judiciário e por não tutelar efetivamente os direitos fundamentais do cidadão.

Como se vê, aquela mentalidade rigidamente formalista do advogado público, consagrada num ideal quantitativo e procrastinatório, vem se transformando no tempo com o objetivo último de, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

aperfeiçoar o desempenho de suas próprias atividades profissionais, exigindo-se individualmente uma clara consciência da relação que deve existir entre a qualidade de sua atuação e o benefício direto que dela possa resultar para a ordem jurídica e para a sociedade (...) (MOREIRA NETO, 2013, p. 11-30).

De fato, a presença das súmulas internas nas procuradorias coaduna com o princípio da eficiência administrativa, uma vez que interferem positivamente na atuação do advogado público, com o propósito de simplificar a sua postura e de proceder à resolução do conflito sem fechar os olhos aos precedentes judiciais.

Tanto o é que outro forte argumento contra uma atuação desmedida e secundarista dos advogados públicos, amplamente utilizado para aprovação das referidas súmulas internas, pode ser encontrado no próprio texto da lei. O art. 544, § 4º, inciso II, alínea b, do Código de Processo Civil, determina a negativa de seguimento aos agravos aos

⁹ A respeito disso, o voto do Conselheiro Relator da proposta da referida súmula frisou: “(...) Contudo, entendendo também necessário o estudo para criação de câmaras de conciliação integrada por representantes da SESA, da PGE e de outras instituições interessadas (possivelmente Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública) para criação de mecanismos para solução das demandas pela via administrativa, evitando a corrida ao Judiciário. Para este desiderato entendo que este protocolado deva ser encaminhado à “Comissão de estudos e coordenação das ações judiciais e consultas administrativas sobre fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde” para estudos e formulação de propostas com este intuito”. Disponível em: <http://www.intranet.pge.pr.gov.br/arquivos/File/CDTI/27.pdf>.

Tribunais Superiores que estejam manifestamente em discordância com súmula ou jurisprudência dominante no tribunal¹⁰.

Mesmo assim, ainda é comum existirem casos em que o Poder Público insiste em recorrer, mesmo sabendo que, além de ir em direção oposta ao interesse público primário, as chances de mudar o entendimento jurisprudencial são ínfimas.

Defende-se, portanto, que deve fazer parte do dia-a-dia da advocacia pública a elaboração de pareceres aos órgãos estatais os quais representa, informando (i) sobre a possibilidade de a Administração Pública conceder diretamente determinados direitos aos cidadãos, quando estes estiverem garantidos judicialmente em razão de pacífico entendimento jurisprudencial; e (ii) quando não irão contestar, deixarão de recorrer ou desistirão de recursos em situações nas quais exista consolidada jurisprudência favorável à justa pretensão do autor, fortalecendo, assim, a atribuição de consultoria jurídica conferida a essas instituições.

É nesse sentido a proposta colocada por Luciane Moessa de Souza:

(...) é necessária uma mudança de ênfase na atuação da advocacia pública no Brasil. É preciso investir na realização de uma consultoria jurídica de qualidade, que se mostre apta a prevenir a prática de ilegalidades pelo Poder Público, evitando litígios desnecessários e direcionando as energias para orientar os órgãos públicos para o melhor desempenho das suas funções (SOUZA, 2009, p. 93).

Em síntese, muito se simplificaria no cotidiano da Administração Pública e do administrado, caso os conflitos surgidos entre um e outro fossem resolvidos de maneira eficiente: com o menor tempo, o menor custo e o menor dano aos envolvidos. O debate colocado nas entidades de representação estatal e o abandono do rígido formalismo, na prática, têm melhorado significativamente a atuação da advocacia pública brasileira. No entanto, as demais propostas defendidas na pesquisa ainda são de extremo valor na busca de um desenvolvimento institucional e, consequentemente, na efetivação dos direitos fundamentais.

6 Conclusão

De todo o exposto, entende-se que considerar um procedimento, por parte da advocacia pública, desprendido de formalismos ultrapassados e de vícios provenientes de uma atuação construída sobre um falso corporativismo significa alargar as fronteiras da legalidade. Mais que isso, pressupor que a conduta processual do advogado público esteja pautada no princípio da eficiência administrativa nos leva a

¹⁰ Art. 544. (...) § 4º No Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, o julgamento do agravo obedecerá ao disposto no respectivo regimento interno, podendo o relator: II - conhecer do agravo para: b) negar seguimento ao recurso manifestamente inadmissível, prejudicado ou em confronto com súmula ou jurisprudência dominante no tribunal.

uma Administração Pública amplamente comprometida com o Direito como um todo, utilizando-se, cada vez mais, da necessidade de se atender aos princípios constitucionais. E é por isso que o reconhecimento do princípio da juridicidade como o ímpeto inaugural de toda e qualquer atuação administrativa faz-se indispensável.

Seguindo esse raciocínio, constata-se a necessidade de uma atuação do advogado público em consonância com os precedentes judiciais, na medida em que se presencia uma conjuntura muitas vezes marcada por distorções entre uma lógica numérica de recursos protelatórios e a tutela efetiva de direitos do administrado. Tal expectativa, por sua vez, traduz-se no princípio da proteção da confiança, cuja pretensão nada mais é que assegurar ao cidadão o devido cumprimento das normas pelo Administrador Público, máxime estar o ente estatal munido de uma série de prerrogativas que o autorizam a gerir a “coisa pública”. Não por outro motivo é que a segurança jurídica, como princípio fundante, deve nortear essa atuação, de forma a realizar concretamente não só igualdade formal entre os administrados, como também a igualdade material.

Nesse sentido, as súmulas administrativas editadas pela entidade representam um passo em direção à efetividade de direitos fundamentais, na medida em que se deixa de interpor recursos contra decisões judiciais que estejam de acordo com a jurisprudência dominante de Tribunais Superiores, promovendo uma maior celeridade no desfecho do processo.

Ainda que possuam seu valor, referidas súmulas não podem representar um fim em si mesmas. Como defende Daniel Wunder Hachem (2014) ao longo da sua tese de doutorado, o que se almeja é a efetivação dos direitos fundamentais, espontaneamente, na esfera administrativa, evitando-se, por muitas vezes, a corrida ao Judiciário.

Desta forma, é inquestionável a relevância da referida ferramenta adotada pela advocacia pública em busca dessa eficiência, renunciando a certos formalismos históricos e totalmente dispensáveis na atual conjuntura. Mas, conforme se apreende da ampla exposição no artigo sobre a igualdade material e a segurança jurídica, a judicialização de pleitos que dizem respeito a direitos fundamentais deve ser a *ultima ratio*.

7 Referências Bibliográficas

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 53-58.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípios da Administração Pública e Segurança Jurídica. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 47-62.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Estado de Direito e Segurança Jurídica. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 41-46.

MELLO, Gláucia R. T. de Oliveira; XAVIER, Carlos Eduardo Rangel. Por uma Procuradoria Geral do Estado de resultados: da necessidade de repensar modelos tradicionais de atuação na busca da eficiência. In: *Direito do Estado em Debate*. v. 4. 2013, p. 11-30.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Precedentes e vinculação: instrumentos do stare decisis e prática constitucional brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, n. 241, jul./set. 2005, p. 177-208.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PEREIRA, Paula Pessoa. O Estado de Direito e a Necessidade de Respeito aos Precedentes Judiciais. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPODIVM, 2012, 141-154.

PGEPR. *Súmulas do Conselho Superior da PGE*.

PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. Segurança jurídica e direitos humanos: o direito a segurança de direitos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e*

segurança jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 47-83.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da juridicidade da Administração Pública. In: _____. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

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

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 21, 2010.

SILVA, Almiro do Couto e. 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*, n. 2.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado*: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 87-127.

VALIM, Rafael. O Princípio da Seguridade Jurídica no Direito Administrativo. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 65-92.