



SECCIÓN DOCTRINA

OS DIREITOS DO SERVIDOR PÚBLICO NA VIA ADMINISTRATIVA

Reflexos na mora do judiciário e nos gastos públicos

Ana Elisa Prado Rocha
Ana Clara Prado Rocha
Nathália Pinheiro Salustino¹

Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS)

Recibido / received: 29/10/2024
Aceptado / accepted: 2/01/2025

Resumo: Este artigo possui como objetivo traçar uma análise sobre os procedimentos administrativos em contraponto com a (des)validação dos direitos dos servidores públicos embebidos no controle da morosidade do Poder Judiciário. Recorre aos relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e demais estudos, a fim de obter arcabouço prático para a perquirição. Dispõe, como âmago, dos principais direitos dos servidores públicos, os quais, apesar de apresentarem precedentes favoráveis nas Cortes Superiores, são indeferidos na via administrativa. Tal conduta promove o crescente custo da judicialização dessas questões, o que sobrecarrega o sistema judiciário e impacta significativamente o orçamento estatal. Finda tomando compreensão de que tais procedimentos devem ser revisados e aprimorados, a fim evitar a negação frequente desses direitos, promovendo uma administração mais eficiente e previsível.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Precedentes. Gastos Públicos. Procedimento Administrativo. Requerimento dos Servidores Públicos.

THE RIGHTS OF CIVIL SERVANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Effects on judicial delays and public spending

Abstract: The purpose of this article is to analyze administrative procedures in

¹Ana Elisa Prado Rocha: Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS). Ana Clara Prado Rocha: Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS). Nathália Pinheiro Salustino: Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS).



relation to the (de)validation of the rights of public servants involved in controlling the slowness of the Judiciary. It uses reports from the National Council of Justice (CNJ) and other studies in order to obtain a practical framework for the enquiry. It focuses on the main rights of civil servants, which, despite favorable precedents in the higher courts, are rejected in administrative proceedings. Such conduct leads to the growing cost of judicialising these issues, which overloads the judicial system and significantly impacts the state budget. We end by realizing that these procedures must be reviewed and improved in order to avoid the frequent denial of these rights, promoting a more efficient and predictable administration.

Key words: Judiciary. Precedents. Public spending. Administrative Procedure. Request from Public Servants.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma perquirição discursiva que tem como base a discussão sobre os direitos dos servidores públicos, especialmente no que tange à recusa na via administrativa, despertando um interesse particular na compreensão do processo administrativo e de seus desdobramentos.

O cerne da problemática reside na discricionariedade administrativa no reconhecimento e na concessão desses direitos, bem como na ausência de regulamentação em determinadas regiões, o que cria lacunas e ambiguidades na aplicação das normas. A falta de reconhecimento desses direitos na via administrativa tem levado um número significativo de servidores públicos a buscar amparo no Poder Judiciário, resultando em um aumento expressivo das demandas judiciais e, consequentemente, dos gastos públicos com litígios.

Na fase de investigação foi utilizado o método hipotético dedutivo, valendo-se dos indicadores essenciais para subsidiar a gestão judiciária brasileira, a fim de tornar este artigo um convite para um olhar através da análise da estrutura dos precedentes das Cortes Superiores.

Nesse contexto, a presente pesquisa se propõe a analisar o papel dos pareceres jurídicos vinculantes como instrumento eficaz na resolução administrativa de conflitos, garantindo assim a efetividade dos dispositivos legais e reduzindo os impactos financeiros e estruturais decorrentes da judicialização.

2. DA FORÇA DOS PRECEDENTES

A fim de iniciar a perquirição neste artigo, é necessário compreender a



pertinência da utilização dos precedentes estabelecidos pelas Cortes Supremas, no sentido de desempenhar um papel fundamental na organização do sistema jurídico, ao promover cognoscibilidade e previsibilidade perante a expectativa de direito.

O ideal de cognoscibilidade delimita as condições para o exercício dos direitos, se referindo à possibilidade de conhecer o direito aplicado na prática. Por conseguinte, a possibilidade de ordenar a conduta, projetando seus efeitos no futuro, é elemento essencial para o conceito de dignidade da pessoa humana, a qual fica comprometida quando não for possível antever os resultados da ação.

Sob a ótica da doutrina de Humberto Ávila (2011, p. 91), a cognoscibilidade se refere à possibilidade de conhecimento do direito. Sabe-se, dessa forma, que se tem a garantia de que diante de determinada situação, decorrerá um direito que não deverá ser contestado e, assim, poderá ser plenamente exercido.

A previsibilidade, além de constituir um resultado natural da unidade do direito e do devido exercício da função constitucional das Supremas Cortes, tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não só é um fator de grande importância para a otimização da administração da justiça, mas, especialmente, algo imprescindível para o desenvolvimento da segurança jurídica.

Pode-se dizer que, para a previsibilidade, não resta alternativa a não ser a unidade do Direito, derivada do exercício da função da corte de última instância. Um sistema que realmente se preocupa com a previsibilidade não pode admitir que, depois da pronúncia do Tribunal Supremo, as condutas possam ser avaliadas ao sabor dos casos e conforme a opinião de cada Juízo. Aliás, reconhece-se, em importante doutrina de *Civil Law*, não só que a lei não é necessária para a garantia da previsibilidade, como o *Stare Decisis* tem grande eficácia para tanto.

A segurança jurídica, postulada na tradição do *Civil Law* pela estrita aplicação da lei, exige a aplicação do sistema de precedentes, há muito estabelecida para assegurar a estabilidade no ambiente do *Common Law*, em que a possibilidade de decisões diferentes para casos iguais nunca foi desconsiderada e, exatamente por isto, fez surgir o princípio, inspirador do *Stare Decisis*, de que os casos similares devem ser tratados do mesmo modo (*treat like cases alike*).

A decisão dos tribunais superiores, ao expressar o sentido do direito, passa a orientar a vida social e a guiar as decisões dos juízes e tribunais de apelação. Nada mais é do que uma questão lógica: se STF e o STJ possuem a função de desenvolver o direito ao lado do legislativo, as suas decisões devem ganhar a autoridade que lhes permita corresponder ao significado que possuem na ordem jurídica brasileira. É precisamente aí que tais decisões assumem a qualidade de precedentes.



Tudo isso significa que, não obstante a evolução da teoria da interpretação e a possibilidade da compreensão teórica da real função das Cortes Supremas, ainda é necessário outorgar-lhes o seu devido lugar. Para tanto, devem ser conferidas organização e estrutura capazes de lhes permitir o exercício de suas atribuições num direito marcado pela disputa interpretativa e pela otimização da estabilidade e da previsibilidade. De certa forma, a síntese de tal compreensão é celebrada nas palavras de Ricardo Alexandre (2019, p.20):

Se os atos normativos devem permitir a calculabilidade, razões ainda mais fortes exigem que os efeitos das decisões judiciais sejam previsíveis. A resolução de casos concretos deve permitir às partes e aos terceiros se orientar adequadamente a partir das razões determinantes da decisão, as quais constituem o precedente vinculante. O respeito aos precedentes garante a segurança, pois torna o Direito cognoscível, confiável e previsível.

Em consonância com o pensamento supracitado, nota-se que o Poder Judiciário, e não todo e qualquer juiz ao seu modo, colabora com o Poder Legislativo para a edificação do direito. Nesse ínterim, os juízes coadjuvam para a atribuição de sentido ao direito até o momento em que o STF dá a última palavra. Essa é a lógica da instituição e do exercício do poder.

Ora, a Corte Suprema existe exatamente para dar unidade ao direito e, por isso, não pode deixar de aplicar um precedente quando não estão presentes critérios que justifiquem a sua revogação, por isso, o que importa é que a lógica dos precedentes obrigatórios possa impedir a manipulação das decisões ou o favorecimento de um dos litigantes.

Com base no entendimento de Marinoni (2019, p. 103), os precedentes contribuem com a generalidade, na medida em que, quando há unidade do Direito, este é capaz de regular a vida social e aplicar-se a todos indistintamente. À vista disso, a generalidade da lei, que se mostra enfraquecida diante da sua equivocidade e, especialmente, da profusão de decisões judiciais variadas para casos iguais, é tutelada pelos precedentes, que são aplicáveis a todos que estão numa mesma situação, independentemente das suas posições sociais.

Portanto, as ideias de unidade do direito e precedentes obrigatórios colaboram para o fortalecimento do Poder Judiciário enquanto instituição. Significa dizer que os precedentes judiciais integram o ordenamento jurídico brasileiro como uma verdadeira fonte formal do direito, sem prejuízo da formação de novas teses jurídicas que garantam o atendimento dos movimentos sociais.



3. DA MORA DO JUDICIÁRIO

É igualmente primordial compreender a pertinência de traçar uma ordem cronológica sobre a construção da sistemática adotada pelo Poder Judiciário. A referida sistematização mostra-se integralmente intrínseca ao congestionamento enfrentado hodiernamente na resolução de litígios judiciais. Nesse toar, a morosidade do judiciário apresenta-se como um tema complexo e multifacetado, que requer ações coordenadas e abordagens inovadoras para ser enfrentado.

Tendo em vista o exposto, enquadra-se o ensejo de observar a influência basilar da Carta Magna de 1988 na super demanda do Judiciário. Ao apresentar-se como inovadora aos olhos da sociedade brasileira, ao longo das mais de três décadas da Carta Constitucional, foi formado alicerce para diversas mudanças sociais. Tal fato se deve porque a partir da sua vigência e da re-democratização do Estado, após o período ditatorial, o povo passou a ser preparado para cobrar direitos. Partindo desse entendimento, a sociedade tornou-se politizada e consciente tanto das suas garantias, quanto das suas responsabilidades.

Em vias gerais do estudo jurídico, entende-se que a constância e a intensidade das mudanças sociais são mais velozes, muitas vezes, que as condições de adaptabilidade da organização das instituições públicas. Porém, há mais de três décadas, o povo almeja o exercício dos seus direitos e o Estado não dá a contrapartida de uma estrutura eficiente. Assim, é indubitável que o Poder Judiciário recebe, a cada ano, um número muito maior de processos do que consegue julgar.

Tendo em vista a referida óbice, é importante ter a convicção de que a morosidade na tramitação processual tem sido a principal responsável pela formação de uma imagem negativa do Poder Judiciário perante a sociedade. Segundo o relatório da Justiça em Números, divulgado em setembro de 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de processos baixados nos últimos 5 anos aumentou em mais de 9%, nesse sentido, o estoque de ações sem julgados cresce anualmente.

Alguns juristas apontam como causa de tal conjuntura, a ausência de recursos materiais e de pessoas. Em contraponto, de acordo com relatório da Justiça em Números, os magistrados estão trabalhando cada vez mais. A pesquisa demonstra, em termos práticos, que a produtividade dos juízes expandiu em quase 10% nos últimos 5 anos.

No relatório também foi revelado que os magistrados trabalham mais de 9 horas por dia e, mesmo assim, não estão dando conta da demanda. Assim, recorrer a instrumentos estruturais que agilizem a resolução de litígios e deixem o Poder Judiciário se faz vital para a continuidade dos órgãos julgadores.



É fato notório que o sistema adotado no presente momento mostra-se anacrônico devido ao excesso de procedimentos e recursos, cuja finalidade é meramente burocrática. Presencia-se uma cultura do formalismo, termo firmado pelo professor Carlos Alberto Alvaro de Oliveira (2010, p.31), em que a excessiva rigidez formalista presente no judiciário brasileiro, prioriza a forma em detrimento do conteúdo, gerando entraves e atrasos desnecessários.

Em paralelo a isso, o Novo CPC mostrou-se ineficiente na resolução de tal óbice. Em seu extenso texto, o Código Processual não trouxe avanços significativos para racionalização do processo e para mitigar sua burocratização. Pelo contrário, a demanda continua aumentando por inexistir meios necessários para alcançar as metas colocadas.

Apresenta-se a seguinte questão como um dilema infindável para o jurista brasileiro: Como efetivar a prestação eficiente da justiça sem comprometer o recurso financeiro finito, e sim, otimizá-lo? A tese apresentada neste estudo defende que a única via possível de solucionar tal sistemática reside na reformulação do litígio - como ele se compõe e como chega ao judiciário. Não é possível depender só da judicialização das demandas, é preciso encontrar vias administrativas.

São criadas diariamente expectativas de direito através das relações que o Estado - *lato sensu* - estabelece com a sociedade. Porém, o Poder Estatal mostra-se incapaz de concretizar tais expectativas. Sendo assim, mostra-se necessário que o administrador público assuma sua responsabilidade perante a sociedade e planeje a sua administração de forma que não venha a gerar os passivos que recorrem unicamente ao Judiciário.

Sob a ótica da perquirição apresentada, a má gestão dos recursos disponíveis e a falta de inovação nos processos administrativos impedem a otimização do trabalho e a celeridade na resolução dos casos, sendo presenciada uma carência de planejamento estratégico. O legislador brasileiro está perdendo oportunidades para validar os princípios da Justiça. Assim, urge tomar as ações necessárias, a fim de que o princípio constitucional da duração razoável do processo, previsto no inciso LXXVIII do artigo 5º, seja, enfim, concretizado.

4. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

De início, o autor Matheus Carvalho (2023, pg. 1421) define o processo administrativo como uma série concatenada de atos administrativos, respeitando uma ordemposta em lei, com uma finalidade específica, ensejando a prática de um ato final. Ou seja, o processo administrativo é formado por atos praticados



pela Administração Pública que se desenvolvem através de um procedimento administrativo.

O Brasil adota o sistema de jurisdição única ou sistema inglês, uma vez que os litígios discutidos na via administrativa, quando não exauridos, podem ser levados ao Poder Judiciário para a produção de decisões definitivas, com força de coisa julgada.

Sob essa ótica, a finalidade do processo administrativo referido é a busca do interesse público, um dos pilares do âmbito do Direito Administrativo, considerado não só como instrumento de controle da atividade pública, mas também como instrumento de garantia de democracia ao impossibilitar condutas arbitrárias pelo Poder Público.

Ao processo administrativo aplicam-se alguns princípios norteadores, quais sejam: da legalidade, oficialidade, contraditório e ampla defesa, instrumentalidade das formas, informalismo ou formalismo necessário, verdade real, devido processo legal, gratuidade e motivação.

O início do processo administrativo ocorre mediante provocação do interessado; particular ou de ofício por interesse da Administração Pública. Assim, o direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988 (“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”) é assegurado ao permitir a sua instauração a partir da provocação de qualquer particular. Este artigo tratará, especificamente, da iniciativa dos servidores públicos para requererem direitos inerentes ao seu cargo público.

No âmbito da União, a Lei 9784/99 regulamenta as normas referentes ao processo administrativo federal, sendo utilizada de maneira subsidiária aos estados e municípios na falta de regulamentação própria acerca de determinada matéria.

No tocante à competência administrativa, esta deve ser definida em lei ou em ato administrativo geral, com as seguintes características, segundo lei e doutrina: irrenunciabilidade, imprescritibilidade e insusceptibilidade de prorrogação. Todavia, admite-se delegação e avocação de competência, de forma temporária e excepcional, em alguns casos.

O processo administrativo, em regra, se desenvolve em 03 (três) fases, as quais são: a instauração, a instrução processual, a defesa e o relatório e, por último, a decisão. A instauração mediante portaria do órgão responsável começa com a provocação do interessado ou *ex officio*, por interesse da Administração Pública, em detrimento do princípio da autotutela. A etapa instrutória é o momento de dilação probatória, de recolhimento de provas e de oportunização



do direito de ampla defesa e contraditório ao interessado. Por fim, o poder público proferirá a decisão final do processo no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis, por igual período.

Dito isto, observe-se não só a necessidade de motivação dos atos processuais durante o processo administrativo para fins de regularidade do seu procedimento, como também o exercício do poder de autotutela que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos, consubstanciado nos Enunciados 346 e 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

5. DOS PRINCIPAIS DIREITOS DO SERVIDOR PÚBLICO INDEFERIDOS NA VIA ADMINISTRATIVA

A partir da compreensão acerca do processo administrativo explicitada acima, é possível discutir os principais direitos do servidor público requeridos e indeferidos na via administrativa, bem como suas envolturas.

Com base em estudos teóricos e na análise minuciosa a respeito do tema, observa-se que o gozo da licença prêmio e sua conversão em pecúnia e o abono de permanência são os direitos dos servidores públicos indeferidos com maior recorrência na esfera administrativa.

A licença-prêmio é o direito que o servidor público tem de se afastar do serviço público por 3 meses a cada 5 anos de exercício (quinquênio), com remuneração, como uma recompensa pela assiduidade do servidor.

O ato de reconhecimento do direito da licença-prêmio é vinculado, isto é, o servidor público faz jus à licença após cumpridos os requisitos legais. Contudo, tal declaração não significa o seu gozo imediato, tendo em vista que a definição do início do gozo da licença e a decisão acerca da concessão pelo gozo integral ou de forma parcelada tratam-se de atos discricionários da Administração Pública. Ou seja, existe uma liberdade de escolha que deve levar em consideração a conveniência e oportunidade da sua realização a fim de melhor atender ao interesse público.

A professora Maria Sylvia Di Pietro (2007, pg. 02), em sua publicação na Revista Eletrônica do Direito Administrativo Econômico, aborda a questão da discricionariedade administrativa, que não se confunde com a discricionariedade técnica, também denominada de discricionariedade imprópria. A jurista explica que esta não permite a decisão segundo critérios de oportunidade e conveniência, diferente da discricionariedade administrativa, que possui dados fundamentais, citados pela autora, quais sejam:



"a) envolve a possibilidade de opção entre duas ou mais alternativas; b) essas alternativas decorrem da lei; c) por isso, qualquer uma das alternativas que a autoridade escolha é juridicamente válida; d) a escolha se faz diante do caso concreto, com base em critérios de mérito. Nesse ponto, a escolha do período do gozo da licença-prêmio trata-se de uma decisão de discricionariedade administrativa, exercício do poder de autotutela da Administração Pública."

Considerando a discricionariedade acerca da determinação do período de gozo da licença-prêmio, pode-se discutir o controle judicial dos atos de indeferimento ou retardamento do gozo de licença-prêmio em razão da sua natureza discricionária. Isto decorre da natureza vinculante do reconhecimento do direito e da necessidade de observância do princípio da razoabilidade.

São reiterados os casos os quais os servidores públicos não usufruem da licença-prêmio, quando em atividade, em razão da necessidade do serviço público, ensejando, posteriormente, o interesse para formulação de requerimento administrativo com pedido de conversão em pecúnia, isto é, de indenização da licença-prêmio não gozada.

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento sob o rito de recursos repetitivos (Tema 1086), firmou entendimento de que:

"Presente a redação original do art. 87, § 2º, da Lei n. 8.112/1990, bem como a dicção do art. 7º da Lei n. 9.527/1997, o servidor federal inativo, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração e independentemente de prévio requerimento administrativo, faz jus à conversão em pecúnia de licença-prêmio por ele não fruída durante sua atividade funcional, nem contada em dobro para a aposentadoria, revelando-se prescindível, a tal desiderato, a comprovação de que a licença-prêmio não foi gozada por necessidade do serviço.

Através do entendimento, percebe-se que não é admitida a imposição de qualquer condição para o recebimento da indenização pelas licenças-prêmio não gozadas em atividade, uma vez que é vedado o enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Ocorre que, apesar disso, o pedido de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada continua sendo negado na via administrativa em razão de diversas interpretações legais, não obstante o entendimento consolidado pela Corte Superior. Em consequência, o interessado recorre à esfera judicial para que seu direito seja reconhecido, sendo, então, o ato da conversão em pecúnia em gozo de licença-prêmio por servidor público objeto de controle judicial.



Outro direito comumente negado aos servidores públicos na via administrativa é o abono de permanência, benefício pecuniário concedido ao servidor ativo, no valor equivalente à sua contribuição previdenciária, que opte por permanecer em atividade após ter cumprido todos os requisitos para aposentadoria voluntária (art. 40, § 4º, da Carta Magna), até completar os requisitos para a aposentadoria compulsória, com previsão legal no art. 40, § 19, da Constituição Federal.

Os servidores ativos fazem jus ao abono de permanência ao reunir, cumulativamente, os seguintes requisitos: contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS; enquadramento em algum fundamento constitucional de aposentadoria voluntária, com exceção da aposentadoria por idade e compulsória e, que optem, via requerimento, por permanecer em atividade.

Nessa linha de compreensão, a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 repassou a atribuição de regramento do Abono de Permanência ao Ente Federativo e delegou para o plano infraconstitucional a matéria, considerando como uma norma de eficácia limitada. Logo, a União deveria regular o Abono de Permanência através de lei federal, enquanto os estados, através de lei estadual.

Entretanto, após a Reforma da Previdência com a emenda referida, determinados estados não legislaram sobre o abono de permanência, o que acarretou controvérsias a respeito do reconhecimento do direito aos servidores públicos. Exemplificando, no caso do estado de Sergipe, inexiste lei específica que regulamente o benefício garantido aos servidores ativos.

Com efeito, o pagamento do abono de permanência foi dificultado ante a ausência de previsão legal acerca do tema. Assim, em alguns casos, os servidores públicos que solicitaram o benefício, tiveram os seus pedidos negados pela administração municipal ou estadual, haja vista a falta de amparo legal.

A jurisprudência do STF concluiu que, uma vez preenchidos os requisitos para o recebimento do abono de permanência, este direito não pode estar condicionado a outra exigência (RE 648.727). A Corte Superior, no julgamento do ARE 954408 (Tema 888), sob a sistemática de repercussão geral, reafirmou a jurisprudência de que “É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial”.

Nesse teor, os Tribunais Superiores reconheceram que o pagamento do abono de permanência independe de lei municipal ou estadual. Em outras palavras, a falta de legislação sobre o tema não impede a concessão do benefício, que é garantido pela Constituição Federal.



Semelhante ao caso da conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, o benefício do abono pecuniário continua sendo negado, com frequência, na via administrativa. Acontece que, alguns interessados apresentam documentos comprobatórios de implementação dos requisitos da aposentadoria voluntária após a Reforma da Previdência (EC nº 103/2019).

Ou seja, posterior ao termo final de concessão (29/12/2019) adotado na seara administrativa, data limite que corresponde ao direito subjetivo do servidor público ao benefício em razão da ausência de norma regulamentadora estadual, ainda que judicialmente seja possível pleitear a sua garantia.

Por conseguinte, há um número crescente de ajuizamento de ação judicial pelos servidores ativos em busca da concessão de tal direito, uma vez que existe entendimento firmado pelas Cortes Superiores a seu favor.

Portanto, verifica-se a imprescindibilidade de construção de uma solução, por juristas, que não prejudique os direitos subjetivos dos servidores públicos, ao contrário, facilitem o reconhecimento dos seus benefícios de forma mais célere e prática. Para isso, deve-se levar em consideração a indisponibilidade e supremacia do interesse público como causa de não resistência processual fazendária.

6. DO REFLEXO NO ORÇAMENTO PÚBLICO COM A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Feitas as considerações acerca do processo administrativo e dos principais direitos dos servidores públicos negados na via administrativa, apesar do entendimento firmado nas Cortes Superiores, é possível avaliar os reflexos decorrentes da negativa dos direitos inerentes ao cargo público.

Consoante explicitado nos tópicos anteriores, a recusa do reconhecimento dos direitos dos servidores públicos estimula o ajuizamento de ações judiciais por parte dos interessados, para fins de ratificação da garantia dos direitos concedidos pela força dos precedentes das Cortes Superiores. Em consequência, o aumento do número de ações judiciais reverbera nos gastos públicos do Estado com as demandas judiciais, que poderiam ser resolvidas com maior celeridade na via administrativa.

Nesse toar, a judicialização dos direitos dos servidores públicos afeta diretamente a programação orçamentária e financeira do Estado, dado que gera impactos no orçamento público em razão da quantidade de processos judiciais.

Para melhor compreensão da hipótese, pode-se mencionar a análise dos gastos públicos com ações judiciais na Secretaria de Estado de Saúde dos Estados, a qual é possível obter dados de maneira mais precisa. Em termos de



estatísticas, os dados apresentados no artigo denominado “Custos da judicialização da saúde no Brasil: Análise do Executivo e Judiciário” (pg. 03), demonstram que, caso um medicamento geral trâmite em primeira instância, segunda instância e instância extraordinária, o custo total estimado dos processos é de, aproximadamente, R\$ 26 mil.

Do mesmo modo, os gastos públicos com as demandas judiciais referentes aos direitos dos servidores públicos acarretam impactos significativos no orçamento do Estado, não só com o acréscimo de gastos para cumprir as decisões, mas também com os honorários sucumbenciais e demais custos não previstos no plano orçamentário, assim como no exemplo dos gastos públicos com a judicialização da saúde.

7. DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO PRÁTICA

Mantendo em foco o certame deste artigo, cabe adentrar nos estudos propostos sobre o procedimento administrativo como resolução da problemática em voga. Tal debate se apresenta como primordial, uma vez que a seleção dos instrumentos voltados para resolução de litígios são a coluna dorsal da qual decorrem as vértebras que estruturam todo o entrave da cultura do formalismo e, *ipso facto*, dos gastos públicos. Dessa forma, torna-se fulcral obter um aprofundamento nesta etapa de dissolução do entrave.

Cabe iniciar o estudo sob a óptica já adotada pela Advocacia-Geral da União, a fim de avançar, posteriormente, traçando um limiar com as Procuradorias-Gerais dos Estados. A Lei Complementar nº 73 de 1993, conhecida como Lei Orgânica da AGU, informa que o parecer jurídico ao ser aprovado pelo Advogado-Geral da União e publicado juntamente com o despacho presidencial, vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

À luz da abalizada perspectiva, as manifestações jurídicas da advocacia de Estado têm efeito dentro do próprio órgão - eficácia interna - e, cumpridas algumas condições, na Administração Pública assessorada - eficácia externa. Embora essas manifestações se formalizam através de parecer jurídico, a organização interna do órgão da advocacia do Estado pode prever diferentes tipos de opinativos jurídicos, a depender de como a questão está regulamentada.

É primordial traçar uma diferenciação entre as espécies de parecer. Sob a ótica de sua necessidade, o opinativo jurídico divide-se em facultativo ou obrigatório, e relativamente aos seus efeitos, em não vinculante e vinculante. Cabe salientar que não há correlação entre o parecer jurídico ser vinculante e ser obrigatório. O fato de haver divergência na classificação das manifestações



jurídicas como atos opinativos ou meramente administrativos não significa confundi-los com aqueles a serem expedidos em processo decisório.

Caso o parecer apresente-se como vinculante, deixa de ser parecer, tornando-se mero ato decisório, de gestão. Nesse limiar, torna-se fundamental obter a compreensão de que parecer vinculante é decisão, não opinião. Configura-se contradição em seus próprios termos ao obrigar o órgão de consultoria jurídica a assumir a função de gestão pública, subtraíndo o múnus do administrador público. Ressalta-se ainda que tal ato trata-se de inversão inconstitucional do papel de consultoria jurídica da advocacia de Estado – ofensa à natureza das coisas e ao princípio da razoabilidade.

Igualmente importante quanto ao tema, cabe verificar os arts. 131 e 132, da CRFB. Nos referidos dispositivos, o constituinte admitiu que a advocacia de Estado exerce atividades de consultoria jurídica, não preceituando que a AGU ou as procuradorias estaduais se transformem no próprio Poder Executivo através de assessoria jurídica. Por esse motivo, não se vê espaço para que haja parecer jurídico vinculante. A existência de tal tipo de parecer somente seria admitida se tratada sob o mesmo prisma: atos opinativos vinculam atos opinativos e atos decisórios vinculam atos decisórios.

Ter em mente a compreensão sobre essas nuances é fundamental para a correta leitura de duas decisões do STF (MS 24.631 e 24.584). Nas referidas deliberações, foram separados os tipos de opinativos jurídicos, reconhecendo o parecer jurídico vinculante no Direito brasileiro. *Mutatis mutandis*, o entendimento do STF foi equivocado em ambas as decisões por haver barreira constitucional para que a gestão não se confunda com consultoria jurídica.

Não obstante, é preciso ter em vista que, do ponto de vista de sua lógica interna, a decisão da Suprema Corte Federal percebe-se ainda mais incoerente. Tal afirmação encontra fundamento no fato de que a manifestação jurídica da advocacia de Estado seria vinculante, mas poderia ser afastada meramente por ato do gestor.

Em especial, a decisão presente no MS 24.584, confunde a eventual natureza vinculante do ato com a possibilidade de responsabilização do parecerista pelo ato do gestor. Cabe compreender que a natureza do parecer e a responsabilidade pela sua emissão são questões diferentes. Nesse sentido, a prática da AGU indica que considerar um parecerista responsável pelo seu parecer não pressupõe considerá-lo decisor, com o mesmo poder do gestor, ou mesmo um interveniente necessário.

Cabe abordar que a eficácia interna dos pareceres da advocacia do Estado acompanha a sua estrutura administrativa, seguindo a cadeia hierárquica. Dessa forma, sempre que aprovada por um superior hierárquico na estrutura do órgão



de assessoramento, uma manifestação jurídica vincula todos os subordinados. Tal fato impossibilita o pedido de revisão do entendimento adotado pelo superior hierárquico ou expressar a sua discordância, apenas que o posicionamento deve ser seguido pelo membro da advocacia de Estado.

De forma coerente ao fundamento apresentado, o entendimento deve estar cristalizado em manifestação jurídica anterior; vedando a imposição em manifestações não formalizadas. Assim, se há posicionamento divergente do parecerista, o superior deve aguardar para registrá-lo em seu despacho. O procurador federal Eduardo Fortunato Bim (2020, p. 30) salienta que:

Sendo a consultoria jurídica uma das funções da advocacia de Estado, não se pode permitir que seja desperdiçado o esforço na execução desta atividade ao transformar cada parecerista em uma ilha, sob uma desvirtuada concepção de independência técnica, quando presente manifestação formalizada em certo sentido.

A eficácia externa dos pareceres da advocacia do Estado depende de expressa previsão legal ou regulamentar, podendo ainda ser efetuada casuisticamente ao ser ancorada e limitada pelo poder hierárquico a que se vincula. Destarte, quando a vinculação provém de lei, os efeitos podem ser estendidos aos entes da administração indireta, o que não se permite meramente com base no poder hierárquico ou com o de tutela ou supervisão ministerial. Nesse toar, sendo detentor de eficácia externa, a aplicação do opinativo jurídico gera direito subjetivo ao cidadão que busca a tutela jurisdicional.

Diante do exposto, comprehende-se que há três décadas atrás, seria tido como inútil a presente discussão, levando em conta que o Poder Judiciário ainda não enfrentava seu uso de forma predatória frente ao excesso de procedimentos e recursos instaurados. Porém, na hodiernidade, torna-se fulcral apontar para uma nova estrutura da Administração Pública, estabelecida na consolidação de pareceres vinculantes aptos a solucionar as lides judicializadas pela via administrativa.

8. DA CONCLUSÃO

Diante o exposto, é possível compreender que o estudo discute a questão da judicialização dos direitos dos servidores públicos, destacando o abono de permanência, a licença-prêmio e a saúde, e seus impactos nos gastos públicos e na eficiência do sistema judiciário brasileiro. É apontado que a recusa do reconhecimento desses direitos em caráter protelatório, apenas, somado à constante interposição recursal contra entendimentos já consolidados nas Cortes



Superiores, acarretam na mora do Poder Judiciário e, consequentemente, no aumento das despesas públicas.

Pode-se dizer que é fundamental repensar a estrutura do Judiciário e adotar medidas que promovam a celeridade na resolução de litígios, como a valorização da via administrativa e a consolidação de pareceres vinculantes que orientem as decisões judiciais. A implementação de um sistema de precedentes obrigatórios, aliada a uma reforma na cultura do formalismo, pode contribuir significativamente para a eficiência do sistema judiciário e para a concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo.

Através desse cenário, o texto propõe uma reflexão sobre a importância de fortalecer a via administrativa como alternativa à judicialização. Destaca-se a necessidade de revisão da cultura do formalismo no judiciário brasileiro, visando o reconhecimento dos direitos subjetivos dos servidores públicos de forma mais célere e prática. E, concomitantemente, levando em consideração a indisponibilidade e supremacia do interesse público como causa de não resistência processual fazendária. Em vista disso, o debate se apresenta como complexo e de difícil solução.

Portanto, verificou-se que, em sua maioria, a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permanecem com seu garantismo, observando os benefícios dos servidores públicos como um pilar para o Direito Administrativo, trazendo eficiência para os objetivos propostos no texto constitucional. E, em complemento, mostra-se acessível aos critérios de ponderação no conflito entre interesses públicos de igual proteção constitucional.

9. DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. **A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 43-80, jul./set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p43

BRASIL, **Lei Complementar nº 73**, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 22 abril. 2024.

_____. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. [Revogada]. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm. Acesso em: 23 abril. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 24.584/DF**. Advogado público – responsabilidade – artigo 38 da Lei no 8.666/93 – Tribunal de Contas da União – esclarecimentos. Prevendo o artigo 38 da Lei no 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos. Impetrante: Ildete dos Santos Pinto e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de agosto de 2007b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534997>. Acesso em: 22 abril. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 24.631/DF**. Constitucional. Administrativo. Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico [...]. Impetrante: Sebastião Gilberto Mota Tavares. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 9 de agosto de 2007c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>. Acesso em: 23 abril. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2022**. Brasília: DF, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa**. REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, fevereiro/março/abril, 2007.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Advocacia pública e sua atuação no procedimento licitatório**: fundamentos, limites e responsabilização. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58744/57542>. Acesso em: 22 abril. 2024.



GONÇALVES, Pedro. **Apontamentos sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes.** Cadernos de Justiça Administrativa, Braga, n. 0, p. 3-12, nov./dez. 1996.

HEINEN, Juliano. **Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa:** a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 149-167, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Aproximação jurídica entre as jurisdições de civil e common law e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil.** Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, n.47, p.29-64, 2008.

_____. Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes.** São Paulo: Ed. RT, 2019.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil.** Proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Ricardo Alexandre da. **A nova dimensão da coisa julgada.** São Paulo: Ed. RT. 2019.

TARUFFO, Michele. **Precedente e jurisprudência.** Trad. Chiara de Teffé. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 3, n. 2, jul.-dez./2014.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do direito:** civil law e common law. RePro, n. 172; José Rogério Cruz e Tucci, Precedente judicial como fonte de direito, São Paulo: Ed. RT, 2004.