

QUEBRANDO O MITO DA ADVOCACIA DE ESTADO COMO MERA EXECUTORA DAS LEIS: EM BUSCA DE UMA ATUAÇÃO ATIVA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Alexandre Moreira de Souza Anaguchi*

Rafael Lazzarotto Simioni**

Resumo: O cumprimento das promessas estabelecidas no texto constitucional brasileiro mediante a instituição de políticas públicas justifica uma modificação da atuação do agir público, o que inclui também a reformulação da atuação da advocacia de Estado. Busca-se no presente texto incitar a discussão sobre a quebra do mito de que as atividades de consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial exercidas pela advocacia de Estado devem ser meramente promovedoras da execução das leis. Para tanto, utiliza-se de pesquisa bibliográfica embasada em Binenbojm (advocacia de Estado) e Sechi (ciclo das políticas públicas) a fim de iniciar a discussão sobre uma possível atuação ativa da advocacia de Estado em todo o ciclo das políticas públicas, como maneira de fomentar o Estado Democrático de Direito.

* Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (2020/...). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas Gerais (2018/2020). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica/MG (2009/2010). Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes/RJ (2008/2009). Procurador do Estado de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Varginha/MG (1999/2003).

** Possui graduação em Pedagogia pela PUC-Campinas (2004), mestrado em Educação pela PUC-Campinas (2007), graduação em Direito pela PUC-Campinas (2009) e doutorado em Educação pela UNICAMP (2012). Professora da graduação e da pós graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas e da Faculdade de Educação da UNICAMP.

Palavras-Chave: Advocacia de Estado. Políticas públicas. Estado Democrático de Direito.

INTRODUÇÃO



atuação da advocacia de Estado em relação às políticas públicas deve ser revista, tendo como fundamento a mudança de paradigma¹ da atuação meramente de consultoria e representação jurídica de forma passiva, para uma atuação ativa com fulcro em promover a efetivação do Estado de Democrático de Direito, pela consecução dos fins assumidos pelo Estado brasileiro.

Não se pretende estabelecer uma discussão conceitual sobre o tema políticas públicas, muito menos promover o debate sobre as várias classificações quanto as suas fases, apesar de que se adotará a ideia de ciclo de políticas públicas² (Sechi) para fins de exposição da atuação da advocacia de Estado na terminologia de Binenbojm.

Para tanto na primeira parte do artigo, discorreremos sobre a denominação adotada neste trabalho, sobre advocacia de Estado, explicitando no que consiste tal função, bem como destacando que, de forma geral, sua atuação é relevante para o Estado Democrático de Direito.

Na segunda parte, abordaremos de forma específica a atuação da advocacia de Estado em relação as políticas públicas,

¹ O termo paradigma em ciência foi cunhado por Thomas Kuhn (1922 – 1996) e pode ter duas significações, vejamos: “De um lado, indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc., partilhados pelos membros de uma comunidade determinada. De outro, denota um tipo de elemento dessa constelação: as soluções concretas de quebra-cabeças que, empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes quebra-cabeças da ciência normal”. (KUHN, 2003, p. 219-220).

² “Apesar de várias versões desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.” (SECHI, 2012, p. 33).

apontado a necessidade da quebra do mito de que a administração pública, e por via de consequência, a consultoria e a representação exercida pela advocacia de Estado, devem apenas executar as leis.

Portanto, o presente texto é dividido em quatro seções, incluindo introdução e considerações finais, em que pretende inicialmente expor a terminologia adotada e por fim incitar a discussão sobre a necessidade de mudança da forma de atuação da advocacia de Estado em relação ao ciclo das políticas públicas para fomento do Estado Democrático de Direito.

2. A ATUAL CONFIGURAÇÃO DA ADVOCACIA DE ESTADO

A reforma constitucional promovida pela Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) elencou a advocacia pública como função essencial a justiça. Em que pese constar na seção II do capítulo IV da Constituição Federal³ a locução “advocacia pública”, adotou-se neste trabalho o termo “advocacia de Estado”.

Tal opção decorre do fato de que, a expressão advocacia de Estado distingue o palco de atuação, explicitando que não se trata de advocacia de Governo, por não ser defensora do governante, e sim atuação em defesa do Estado, bem como distingue das demais instituições que exercem também a chamada advocacia pública.

A expressão “advocacia pública” representa de forma geral a defesa dos interesses dos entes públicos, interesse da coletividade, o que é distinto da “advocacia privada”, exercida pelos advogados na defesa dos interesses tipicamente dos particulares⁴.

³ Está assim contido na Constituição Federal a partir do artigo 131: “SEÇÃO II - DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - DA ADVOCACIA PÚBLICA (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL, 1988).

⁴ Distinção feita pelos autores. Esta distinção será explicitada no decorrer do texto,

Não se utiliza aqui, a expressões “interesse público” e “interesse privado”, já que a distinção entre estes é bastante difícil, ainda mais no “Estado” moderno, em que a atuação e os interesses são extremamente complexos, neste sentido e ainda sobre a eventual perda de necessidade de discutir-se tal distinção esclarece Santos:

Isto nos leva a concluir, então, que a discussão entre interesse público (representado pelo Estado) e interesse privado (defendido pela fração da sociedade civil, representado pelo capital e materializado nas relações de mercado) perde sentido, da forma como é colocada, pois o Estado capitalista, hoje, assim como antes, assume uma posição clara de classe, através da vinculação da parcela mais significativa do seu orçamento de, gastos aos setores produtivos - despesas em capital social. (1987, s/p)

O termo “advocacia pública”, todavia, não se mostra técnica e delimitadora, por abarcar outras duas instituições essenciais à justiça e que também exercem a advocacia pública, sendo elas: a defensoria pública e o ministério público. A diferenciação das advocacias públicas pode ser encontrada na obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem existem três espécies:

a) a advocacia pública da sociedade em sentido estrito: representada pelo Ministério Público, cujas funções se voltam à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; b) a advocacia pública das entidades públicas: representada pelos diversos ramos da Advocacia de Estado, cujas funções se especializam na defesa dos interesses públicos primários e secundários⁵ cometidos aos diversos entes estatais, políticos ou administrativos; e c) a advocacia pública dos hipossuficientes: representada pela Defensoria Pública, cujas funções se dirigem à defesa dos interesses dos necessitados. (2007, s/p).

sendo importante destacar que, não se utilizou a distinção entre interesse público e privado para dizer que, a advocacia pública defende o interesse público e a advocacia privada defende o interesse privado por entender que este critério não é suficiente.

⁵ A distinção entre interesse público primário e secundário foi desenvolvida pelo italiano Alessi (1970), sendo que o interesse primário seria o interesse da coletividade e o secundário seria o interesse patrimonial e econômico do Estado.

A defensoria pública é a advocacia pública dos interesses dos hipossuficientes, interesses individuais daqueles que comprovem insuficiência de recursos, conforme artigos 134 e 135 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); já o ministério público exerce a advocacia pública dos interesses da sociedade, tem atuação consubstanciada na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁶, bem como na defesa dos interesses difusos e coletivos em geral⁷, vide artigos 127 a 130 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A advocacia de Estado é a advocacia pública dos interesses do Estado, o seu atuar é inerente a consecução dos interesses dos entes públicos como a síntese dos interesses da coletividade e está vinculada a todos os entes públicos contidos no Estado federal brasileiro.

O termo “Estado” aqui é utilizado como englobante de todos os entes públicos, quais sejam União, Estado-Membros, Distrito Federal e ainda os Municípios, bem como as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades estas definidas no Decreto Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) em seu artigo 5º:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram,

⁶ Direitos indisponíveis são os direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, como o direito à vida, à liberdade, à saúde e à dignidade. Por exemplo: uma pessoa não pode vender um órgão do seu corpo, embora ele lhe pertença. (BRASIL, 2008).

⁷ A classificação e a diferenciação literal e legal dos direitos coletivos e difusos é estabelecida pelo parágrafo único do artigo 81 da Lei Federal 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor, que dispõe: “Parágrafo único: A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”. (BRASIL, 1990)

para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967)

Desta forma, em relação a União, existe a advocacia geral da União; no que tange aos Estados e Distrito Federal existem as procuradorias ou advocacias gerais do Estado; e ainda em relação aos Municípios as procuradorias ou advocacias municipais, conforme está estabelecido nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A carreira da advocacia geral da União⁸ é subdividida em outras três carreiras com concurso público próprio e ainda atuação específica, sendo elas a advocacia da união (AGU em sentido estrito) que defende a União, procuradoria federal que exerce a defesa dos interesses das fundações e autarquias federais, e por último a procuradoria da fazenda nacional, que atua em relação à arrecadação de tributos federais.

No Estado de Minas Gerais o órgão de representação jurídica possui a nomenclatura de “advocacia geral do Estado”,

⁸ O regramento geral está contido na lei federal complementar nº 73 (BRASIL, 1993).

conforme disposto na Lei Complementar Estadual nº 83, de 28 de maio de 2005 (MINAS GERAIS, 2005), já nos demais Estados e no Distrito Federal é utilizado o termo “procuradoria geral do Estado”.

Em relação às procuradorias municipais não há na constituição federal a obrigatoriedade de criação de órgão ou ainda de concurso público para ingresso nos cargos. Apesar de prestigiar a autonomia, já que cada município pode editar sua lei, criando o órgão e tornando obrigatório o ingresso por concurso público, tal aspecto faz com que a grande maioria dos municípios não tenha um órgão próprio, e os advogados que exercem a função de procuradores municipais sejam nomeados pelo chefe do Poder Executivo⁹.

A advocacia de Estado foi constituída como forma de exercício da consultoria jurídica e representação judicial dos entes públicos, todavia, com o desenvolvimento do “Estado” e a assunção de diversas prestações, as relações estatais tornaram-se complexas, modificando-se também o seu campo de atuação.

O termo “representação em âmbito judicial”, não é de todo técnico, isto porque o Estado, por ser um ente despersonalizado, não é pessoa de carne e osso, não é representado nem por preposto¹⁰ ou qualquer outra figura, e sim apresentado¹¹, assim “os advogados públicos apresentam a Fazenda Pública¹² em

⁹ Nota dos autores: O Poder Executivo municipal é exercido pelo Prefeito, o procurador do Município é escolhido dentro do espectro de apoio eleitoral do Prefeito, privilegiando mais uma advocacia de Governo que de Estado, existem propostas de emenda constitucional para tornar obrigatória a implementação de procuradoria municipal com a assunção do cargo somente mediante concurso.

¹⁰ O termo “preposto” para fins deste artigo seria a pessoa natural nomeada como representante físico de uma pessoa jurídica ou organização, por exemplo, em audiência judicial é o preposto que personifica uma sociedade empresária no ato.

¹¹ É comum o equívoco de ser pedido em processo judicial, o depoimento pessoal (oitiva) do representante legal do ente público, como explanado anteriormente o representante legal é o advogado público, neste sentido não cabe seu depoimento, sendo o correto requerer o testemunho de eventual servidor público, que tenha conhecimento ou que tenha praticado o ato administrativo.

¹² Fazenda pública é o outro termo utilizado para se referir aos entes públicos, os quais

juízo, não sendo correto aludir-se a representação” (CUNHA, 2008, p.20).

Os autores Binenjojm (2012), Grande Júnior, (2004), Lustoza (2017), Silva (2002), Silva Filho (2018), Souza (2003 e 2008) e Tasse (2011), entendem que, por defender o interesse dos entes públicos, a advocacia de Estado exerce papel fundamental na defesa do Estado Democrático de Direito, quer na sua atuação em âmbito administrativo, em relação com o poder/função executiva e legislativa, quer ainda no âmbito judicial, quando na apresentação¹³ dos entes públicos em processos judiciais.

Os autores Castro (2015), Madureira (2016) e Silva Filho (2018), além de reconhecer a posição fundamental para o Estado Democrático de Direito, defendem a total desvinculação da advocacia de Estado do Poder Executivo, entendendo ser necessária autonomia não só funcional já garantida em tese, mas também administrativa e orçamentária, tudo para uma atuação livre e estritamente técnica-jurídica¹⁴.

Autonomia funcional seria inerente a própria função de representação jurídica, neste sentido, poderia atuar de acordo com as normas jurídicas¹⁵, já a autonomia administrativa seria nos aspectos de organização, como por exemplo fazer concurso

neste trabalho são nomeados de Estado em sentido lato.

¹³ Utiliza-se o termo “apresentação” e não “representação”, já que o advogado público é o ente público presente em juízo e não apresenta o ente público. Esta diferenciação é feita por Cunha (2008).

¹⁴ Existem duas propostas de emenda constitucional que visam alterar a constituição neste ponto, as emendas são defendidas pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado, da seguinte forma: “As atribuições dos advogados e procuradores da União e dos procuradores dos Estados e do Distrito Federal são, por vontade constitucional, consideradas como funções essenciais ao funcionamento da Justiça. A vinculação de suas funções a esses princípios descortina a necessidade de que seus membros recebam da Constituição Federal, de maneira explícita, o tratamento adequado, de forma a conferir-lhes a adequada importância constitucional, tanto do ponto de vista estrutural (PEC 82/2009) como remuneratório (PEC 443/2009)” (ANAPE, 2015, s/p).

¹⁵ Sobre autonomia funcional e responsabilização do advogado público interessante o texto de Mancuso (2003).

e efetuar nomeações sem necessitar de aval do Executivo (Mancuso, 2003).

Por último e não menos importante, a autonomia financeira com orçamento próprio para custear seu funcionamento, novamente sem o aval do Executivo (Mancuso, 2003), sendo interessante para isto fixar um percentual dentro orçamento, semelhante ao que ocorre com o judiciário e o ministério público¹⁶.

As teses expostas são interessantes, incitam até pesquisa posterior sobre os temas, mas para os fins do presente trabalho iremos adotar a ideia de ser a advocacia de Estado necessária para o Estado Democrático de Direito, posto que atua na defesa do Estado e do interesse e finalidade assumidos quando da sua instituição como ente catalisador da vontade coletiva.

Reconhece-se, também, que estamos diante do paradigma¹⁷ do Estado Democrático de Direito¹⁸ e como tal, além de garantir os direitos individuais, resquício do Estado Liberal

¹⁶ Sobre o orçamento próprio do judiciário e ministério público indica-se as dicas do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015) disponível no site <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas> acesso em 13 jul. 2018.

¹⁷ O paradigma em questão influencia toda a atuação do Estado e não somente a interpretação, faz-se esta distinção por causa do texto a seguir: “Dentro do constitucionalismo, reconhecemos três paradigmas, a partir das próprias nomenclaturas utilizadas pelas constituições. No Século XVIII, assiste-se ao surgimento do Estado de Direito, cujas constituições asseguram os direitos individuais e estabelecem a organização do Estado na perspectiva de lhe restringir ao máximo o exercício do poder. Nas primeiras décadas do século XX, emerge o Estado Social, que pretende assegurar a todos os direitos sociais, como trabalho, saúde, previdência, educação. Nas últimas décadas, inscreve-se nas constituições uma nova denominação de Estado, como ocorreu com a Carta Magna brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, cujo art. 1º declara ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito.” (RIBEIRO, 2000, p. 252).

¹⁸ Aliás, o primeiro artigo da Constituição Federal assim reconhece: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

burguês, busca-se a efetivação dos direitos sociais, herança do Estado Social ou do *Welfare State*¹⁹, e ainda o resguardo dos direitos coletivos, tudo no intuito de atingir os fins para os quais o Estado foi criado²⁰.

A forma de efetivação dos fins ou objetivos insculpidos na Constituição Federal, independentemente da natureza, se individual, social ou coletivo, se dá através das políticas públicas, instrumento de atuação do poder público. Por se tratar de agir público deverá ter a efetiva atuação da advocacia de Estado em todo o seu ciclo.

3. A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DE ESTADO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas planejadas, elaboradas e executadas pelos entes federados são comumente chamadas de políticas públicas e decorrem de uma repartição de competência administrativa prevista na constituição. A competência privativa da União está prevista no artigo 21 e a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios está prevista no artigo 23. Em relação aos Municípios estes ainda possuem a competência para atender aos interesses locais, conforme artigo 30, todos dispositivos da Constituição Federal (BRASIL, 1988)²¹.

Para efetivar essas políticas públicas, colocá-las em

¹⁹ Apesar da assertiva contida no parágrafo anterior, não pretende este trabalho entrar na discussão sobre se no Estado brasileiro efetivamente foi ou como deve ser posto em prática um Estado de bem estar social (*Welfare State*), para aprofundamento sobre esta discussão indica-se Arretche (1995) e Draibe (2007).

²⁰ No caso do Brasil, os fins, nomeados de objetivos, estão inseridos no artigo 3º da Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

²¹ Sobre as competências administrativas estabelecidas na Constituição Federal é interessante o texto de Figueiredo (1997).

prática, é necessário passar por determinadas fases, apesar das variadas classificações, adotamos neste trabalho o ciclo de políticas públicas de Sechi (2012), o qual descreve sete fases principais 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Em relação às fases da implementação e da avaliação, devemos destacar a atuação da advocacia de Estado quando ocorre a discussão das políticas públicas em âmbito judicial, conforme Binenjojm “a defesa judicial de políticas públicas legítimas é missão fundamental da advocacia pública, ligada intimamente à própria ideia de democracia” (2012, s/p).

Ainda sobre a judicialização e o ciclo das políticas públicas Barreiro & Furtado (2015) faz uma importante análise, a qual denomina de modelo processual de análise das políticas públicas, destacando que a judicialização ocorre por falha na implementação, seja pela sua ausência, pela ineficiência na sua distribuição ou pela ineficácia dos parâmetros, gerando uma modificação do ciclo, por isso, uma atuação ativa da advocacia de Estado seria interessante na tentativa de sanar ou minimizar esta discussão.

Em toda a sua concepção, as políticas públicas destinam-se a atender ao bem comum, ao interesse da coletividade, aquilo que foi estabelecido nos fins do Estado, e é aí que entra o papel ativo do advogado de Estado, que vai dar respaldo a essa política pública desde que ela respeite os trâmites legais e constitucionais previstos no nosso ordenamento jurídico.

Quando se refere as políticas públicas, não se pode esquecer a dinâmica existente entre os atores que direta ou indiretamente influenciam na formação da agenda política, principalmente em um ambiente democrático deve-se considerar a relação existente entre a sociedade, o Estado e o governo para, em seguida, analisar as origens do interesse coletivo e das políticas públicas, especialmente no que toca às fases que compreendem

o seu planejamento e a sua implementação.

Guimarães (2012) entende que o papel ativo da advocacia de Estado depende do rompimento de paradigma construído pelo mito positivista de que a administração pública deve em sua atuação apenas ser cumpridora de leis, mito este que também está presente na atividade de consultoria jurídica e representação exercida pela advocacia de Estado.

Diante da ideia exposta é mister um atuar construtivo por parte da advocacia de Estado, que vise efetivar os objetivos propostos quando da criação do ente público estatal, é necessário ouvir as vozes do parlamento, representantes do povo, e transformar a constituição ‘de mera folha de papel’²² em algo vivo, ‘levando os direitos a sério’²³.

Desta maneira, a participação do advogado do Estado na concepção da política pública é fundamental para o Estado elaborar um planejamento estratégico permitindo uma redução de demandas e litígios, evitando as ilegalidades, as inexatidões e as inconstitucionalidades nos atos administrativos. Isso demonstra, claramente, que o papel de consultoria efetiva e ativa é fundamental no Estado Democrático moderno.

A análise das políticas públicas em todas as suas fases pela advocacia de Estado não pode ser desvinculada de critérios, todo o atuar do poder público deve ter como norte as normas constitucionais que estabelecem os fins para os quais o Estado brasileiro foi criado, devendo ser exercido o controle de constitucionalidade e legalidade²⁴ de forma prévia, concomitante ou *a*

²² O termo foi cunhado por Lassale (2008).

²³ Nome da obra de Dworkin (2007).

²⁴ CARVALHO (2008, p. 45 a 57) entende que o princípio clássico da legalidade na seara da administração pública tem sofrido mutações ao longo dos anos, destacamos duas mutações, a primeira é que a legalidade não é mais a máxima de que o administrador só pode fazer o que a lei autoriza, para abarcar a ideia de legitimidade, pois além de legal o atuar administrativo tem de atender a moral e a finalidade pública, sendo honesto, conveniente aos interesses sociais e atender o interesse público. A segunda mutação que a autora destaca sobre a legalidade é que, a atuação do administrador além de atender o que a lei determina, deve também obedecer a

posteriori, neste sentido torna-se importante a participação efetiva da advocacia de Estado como garantidora do Estado Democrático de Direito.

Cabe ao governante e aos representantes do povo a definição da agenda política, a partir desta definição cabe a atuação da advocacia de Estado para, conforme Binenjojm, “cuidar da viabilização jurídica de políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos” (2012, s/p), portanto, ainda com base em Binenjojm, a tarefa é “mediar a vontade democrática ao direito” (2012, s/p).

Binenjojm (2012) menciona três possibilidades de agir da advocacia de Estado, as quais as outras instituições jurídicas, ministério público e judiciário, não detém ou não podem exercer, sendo elas as atuações prévia, sistêmica e proativa, estas serão elucidadas nos próximos itens, devendo ser destacado que esta classificação é meramente para fim didático, pois, uma atuação não exclui a outra, podendo serem exercidas concomitantemente.

O ministério público e ainda o tribunal de contas exercem o papel de controle *a posteriori*, analisando a regularidade e legalidade de atos já praticados; já o judiciário²⁵ somente efetua o controle após ser acionado em virtude da inércia da jurisdição²⁶, portanto, as referidas atuações são específicas da advocacia de Estado.

3.1. A ATUAÇÃO PRÉVIA DA ADVOCACIA DE ESTADO

Cabe atuação prévia à formulação das políticas públicas,

constitucionalidade, aos princípios (diretrizes) constantes da constituição.

²⁵ Interessante texto, desmitificando o Poder Judiciário como herói, nos casos de atuação do poder judiciário em relação às políticas públicas leia-se ASSIS (2017)

²⁶ O poder judiciário somente decide após ser acionado mediante o ajuizamento de ação, este é o chamado princípio da inércia, previsto no artigo 2º do Código de Processo Civil: “Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.” (BRASIL, 2015).

a fim de que elas se mantenham dentro do quadro da constitucionalidade²⁷, legalidade e/ou juridicidade, principalmente quanto aos elementos do ato administrativo²⁸, de modo que elas possam se sustentar ao passarem por eventual discussão no âmbito judicial.

Principalmente por ter atuação corriqueira em processos judiciais, somado ao conhecimento técnico pode a advocacia de Estado antever ou verificar posições jurisprudenciais²⁹, diminuindo as margens de discussão e as possibilidades de decisões judiciais contrárias.

De outra maneira, no processo dinâmico da elaboração das políticas públicas, a advocacia de Estado pode atuar preventivamente de diversas formas: por meio de audiências públicas, fóruns de discussões e seminários, capacitação de agentes públicos e lideranças comunitárias, publicações científicas, levantamentos estatísticos, avaliações de impacto normativo, mapeamentos jurisprudenciais, formação de bancos de dados temáticos, entre outros.

Nesta seara de atuação, tanto da parte da advocacia de

²⁷ Se estão respeitando os princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

²⁸ Os elementos ou requisitos para a existência e validade do ato administrativo são elencados pela lei da ação popular (BRASIL, 1965), que estabelece como elementos do ato a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. De forma resumida podemos dizer que: a competência (o sujeito que pratica o ato tem de poderes para tanto), o objeto (inovação ou alteração na prática), a forma (tem de ser a estabelecida em lei) o motivo (situação ou fato que gerou a prática) e a finalidade (tem de ter como norte o interesse público). Na hipótese de não estar presente qualquer deles o ato restará viciado. O motivo e o objeto podem estar dentro da discricionariedade, ou seja, podem ser de escolha do administrador quando não houver a determinação deles em lei.

²⁹ A autora Reis (2003) trabalha com a ideia de ser necessário um reexame das relações do Estado e com o mercado, por um lado, e com a sociedade civil, por outro, destacando a atuação dos estudiosos em políticas públicas quanto a formulação da agenda de pesquisa no intuito de melhorar a atuação das agências reguladoras e com isso ter maior eficiência na provisão de bens ou serviços públicos, neste sentido, a análise do risco jurídico prévio também parece ser necessário no momento da formulação de qualquer política pública.

Estado, quanto dos atores que influenciam nas diversas fases das políticas públicas, faz se necessária uma reflexão e interação, pois, “muito embora o advogado público, inserto na categoria dos agentes administrativos, não integre o chamado núcleo político do Estado, não há impedimento a que auxilie os integrantes deste.” (NOBRE JÚNIOR, 2014, s/p) .

Por parte do advogado de Estado, cabe a mudança de pensamento entendendo que faz parte de um processo complexo e pode auxiliar na efetivação dos fins estatais, “por isso é importante olhar a política sem preconceitos, assessorar os políticos e administradores sem desconfianças *a priori*, traduzir para eles o ‘direito vigente’ sem nenhum tipo de sentimento corporativista de superioridade.” (GUIMARÃES, 2012. p. 38).

A quebra do mito da administração pública como mera função executora das leis, e por via de consequência de mera participação passiva da consultoria jurídica, deve ocorrer também em relação aos atores que influenciam nas fases das políticas públicas, modificando para o entendimento da necessária participação ativa e prévia do advogado de Estado nas decisões.

Infelizmente, no atual contexto histórico, percebe-se ainda a tentativa por parte de alguns integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo de utilizarem a advocacia pública como instrumento jurídico legitimador de atos administrativos ou políticas públicas implantadas sem uma prévia análise técnica-jurídica do órgão consultivo. (MAZZEI, 2015, p. 704)

Os gestores públicos não devem utilizar de pareceres firmados pela advocacia de Estado como forma de proteção, uma maneira de justificar a decisão depois de tomada. O correto é tomar a decisão depois das justificativas e da orientação. Não sendo desta forma, ocorre o desrespeito a função primordial da consultoria que é de dar segurança jurídica, fornecer argumentos e justificativas jurídicas que poderão ser utilizadas em eventual defesa judicial da decisão.

Por isso os políticos e administradores dão tanta importância aos pareceres produzidos pelos órgãos de consultoria jurídica – uma importância talvez superestimada. Os pareceres

cumprem uma função de reassegurar e tranquilizar a atividade política. Contribuem para a absorção da incerteza jurídica da decisão, “imunizando-a”, em certa medida, ao fornecer-lhe argumentos e justificativas jurídicas preliminares que possam ser, posteriormente, reativados nos tribunais, caso seja necessário defender a decisão em juízo. São utilizados como uma espécie de “escudo” pelo decisor, como algo que se supõe capaz de protegê-lo da crítica e do controle inerente a toda e qualquer assunção política de responsabilidade no contexto de um regime democrático. (GUIMARÃES, 2012, p. 34).

A efetiva participação junto ao gestor público quando da iniciativa das políticas é uma seara a ser explorada e “sua importância é estratégica aos governos cômicos de que os seus atos devem ser socialmente eficazes e democraticamente legítimos” (SILVA FILHO, 2018, s/p), devendo a advocacia de Estado assumir tal ofício.

3.2. A VISÃO SISTÊMICA DA ADVOCACIA DE ESTADO

A advocacia de Estado possui uma visão sistêmica, do todo, isto porque ainda não se desvinculou do executivo, assim, consegue enxergar os limites sistêmicos em relação ao orçamento público, em relação ao quadro de pessoal, ao quadro de estrutura material, em relação aos possíveis efeitos colaterais de uma política pública (Binenbojm, 2012).

No que tange a retirada do protagonismo do Poder Judiciário sobre decisões inerentes às políticas públicas, cabe a advocacia de Estado assumir o seu papel e fazer parte da assunção das rédeas pelos reais protagonistas, Executivo e Legislativo.

Neste contexto, por uma perspectiva em que o protagonista está muito mais próximo da sociedade, a intersetorialização se torna ação cada vez mais possível, sendo a palavra de ordem para evitar a judicialização desnecessária ou garantir uma judicialização dentro dos limites de atuação do Judiciário. (ASSIS, 2017, p. 254)

A visão sistêmica pode ser bem aproveitada tanto na elaboração e implementação das políticas públicas nesse mister é

interessante que os atores sejam de caráter multidisciplinar e que sejam interativos no momento da defesa judicial, pois, “temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade, podem não ter no Judiciário o árbitro mais qualificado, justamente por lhe faltar informação ou conhecimento específico” (CASTRO JÚNIOR & BARBOSA, 2012, p. 119).

A visão sistêmica também pode ser bem aproveitada em relação a remodelagem do ciclo político em virtude da judicialização que, segundo Barreiro & Furtado (2015), necessita de reformulação no intuito de promover uma melhor integração e aproximação do campo de análise entre o Executivo e o Judiciário, tudo para que torne eficiente a rede de políticas públicas.

A advocacia de Estado com sua visão sistêmica poderia contribuir na análise e integração dos novos arranjos institucionais de políticas públicas, aspecto defendido por Lotta & Favaretto (2016), contribuindo para a melhora do todo.

No sentido de dar eficiência, a visão sistêmica da advocacia de Estado, também pode auxiliar na análise e resolução de problemas oriundos da relação entre a implementação, a organização e a burocracia, já que conforme Oliveira (2012) o poder discricionário dos burocratas do nível da rua é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos, sendo uma variável relevante para o sucesso das políticas públicas.

3.3. A ATUAÇÃO PROATIVA DA ADVOCACIA DE ESTADO

A atuação proativa da advocacia de Estado possibilita prevenir litígios, aconselhando medidas e recomendando uma solução consensual preferível à solução litigiosa, neste sentido, poderia até orientar os poderes competentes a incluir na constituição³⁰ determinada política pública, “a constituição é relevante

³⁰ Neste sentido para incluir ou retirar matéria na constituição seria necessária a alteração ou reforma constitucional mediante a promulgação de proposta de emenda

quando a *policy* não possui fontes de resiliência por si só”. (COUTO & LIMA, 2016, p. 1081).

Após a efetivação da política pública, a perda de sua funcionalidade³¹ ou ainda o seu fortalecimento, a advocacia de Estado pode propor a sua retirada da constituição, “caso a política pública possua ou desenvolva tais mecanismos de sustentação, a importância da constitucionalização para sua continuidade diminui” (COUTO & LIMA, 2016, p. 1081).

Como atuação proativa, a advocacia de Estado pode inclusive promover ações judiciais no intuito de reconhecer a constitucionalidade³² de eventuais políticas públicas, evitando-se assim discussões e interpretações diversas que retirariam a certeza e segurança jurídica, gerando a inviabilidade da política pública.

No âmbito extrajudicial, podem ainda, serem promovidas atividades no campo de atuação das agências reguladoras, como acordos regulatórios, firmar termos de ajustamento de conduta (TAC)³³ e outras medidas que evitem a discussão

constitucional.

³¹ Perda da funcionalidade da política pública quer se referir a determinadas políticas públicas que não possuem características de serem eternas ou a longo prazo, existem por determinado período para atenderem determinada demanda, após suprirem o seu ofício perdem a sua função.

³² A advocacia de Estado proporia a ação declaratória de constitucionalidade representando o chefe do executivo, presidente da república (advocacia geral da união) ou o governador de Estado (procuradoria ou advocacia geral do Estado) perante o Supremo Tribunal Federal, vide Constituição Federal no artigo 103 e seus incisos (BRASIL, 1998), ou ainda no âmbito da justiça estadual perante o Tribunal de Justiça, quer representando o governador de Estado ou ainda prefeito, no caso de Minas Gerais a Constituição Estadual mineira assim autoriza em seus artigos 106 e 118 (MINAS GERAIS, 1989).

³³ Entende-se por TAC a medida firmada entre os órgãos de fiscalização e controle, por exemplo, agências regulatórias, ministério público, autarquia ou fundações e os entes públicos ou particulares, no intuito de sanar alguma irregularidade que afete patrimônio público, meio ambiente, consumidor, idoso, portador de necessidades especiais, etc. No termo de ajustamento de conduta, também conhecido como TAC, a parte que cometeu ou está cometendo a irregularidade se compromete a sanar a irregularidade ou recompor o dano mediante indenização ou ato recuperador (exemplo plantio no caso de desmatamento). O TAC pode ser firmado na via judicial ou antes

judicial individualizada, além de orientarem no sentido de serem criados projetos de leis para a defesa ou implementação de políticas públicas.

Por fim, outra atividade útil e possível de ser realizada pelos advogados públicos é o envio de projetos técnicos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei no 7.347/1985³⁴) para obtenção de recursos financeiros para aplicação em políticas públicas educacionais de combate à corrupção no âmbito do ente federativo representado. (MAZZEI, 2015, p. 713).

O artigo citado estabelece a necessidade de regulação³⁵, por isso a advocacia de Estado pode atuar de forma proativa com o envio de projeto quando não houver regulamentação, esta atuação pode ser em no âmbito estadual ou ainda municipal, em virtude da autonomia e não precisa ser só em relação a combate a corrupção, mas também para prestigiar áreas como a defesa do meio ambiente, o idoso, a pessoa com deficiência, o consumidor, etc.

A judicialização de políticas públicas, mesmo em caráter individualizado, serve como termômetro, assim também pode ser objeto da atuação proativa da advocacia de Estado “informar

mesmo na via administrativa e se descumprido é título executivo, não pode ser discutido quanto ao objeto (mérito) em si. Nota do autor.

³⁴ O referido dispositivo está assim redigido: “Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. § 1o. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.288, de 2010). § 2o Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica nos termos do disposto no art. 1o desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao fundo de que trata o caput e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na hipótese de extensão nacional, ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente. (Incluído pela Lei nº 12.288, de 2010). (BRASIL. 1985).

³⁵ Em âmbito federal já foi editada a Lei Federal 8.008/95 que criou o fundo de defesa de direitos difusos, todavia, poderia ser criado também no âmbito estadual, distrital e municipal.

ao Executivo das demandas mais recorrentes, das necessidades da população local e das providências necessárias para atender aos problemas levadas ao conhecimento do judiciário” (MURDA, 2015, p. 261/262) e com isso minimizar o ajuizamento de ações.

No início dos anos 2000, verificou-se a massificação judicial de ações, principalmente na área de saúde com aumento exponencial de pedidos de medicamentos, Batista Júnior citando como fonte o levantamento do núcleo de medicamentos da procuradoria de obrigações da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, traz os seguintes números em relação ao Estado de Minas Gerais:

Assiste à massificação das ações individuais de solicitação de medicamentos. Apenas o Estado de Minas Gerais despendeu, com ações judiciais de medicamentos, em 2001, R\$164,325,00; em 2003, R\$2.007.477,00; em 2004, R\$2.808.252,00; em 2005, R\$8.469.378,00; em 2006, R\$18.179.487,00; em 2007, R\$22.848.689,00; em 2008, R\$42.552.696,00. No que diz respeito o número de ações apenas em Minas Gerais, o Estado viu contra ele serem ajuizadas 1.464 ações, em 2007; 2019, em 2008; 2276, em 2009. (BATISTA JÚNIOR, 2011, p. 296/297)

Ressalte-se que os números se referem a 10 (dez) anos atrás, a atuação proativa se fosse aplicável àquela época serviria para o não surgimento ou ainda para diminuir estas demandas, segundo Cambi & Vasconcelos “a advocacia pública também pode contribuir com a maior pacificação social e o empoderamento dos cidadãos”. (2003, p. 248).

Uma demonstração de atuação proativa da advocacia de Estado foi o caso da quebra de patente do medicamento Soliris®, que possui o princípio ativo eculizumab em ação promovida pela advocacia geral da União. No caso específico o medicamento não era comercializado em farmácias e era fornecido somente pelo sistema único de saúde (SUS) a pacientes portadores de uma doença rara, a decisão judicial possibilitou a fabricação de genérico, assim, o valor do medicamento foi reduzido

significativamente³⁶.

Outra demonstração de atuação proativa, esta sem a necessidade de atuação perante o Poder Judiciário, foi o acordo entabulado com lideranças indígenas no sentido de poder ser prestado o serviço educacional a 700 índios, o acordo foi mediado pela advocacia geral do Estado de Minas Gerais, ministério público federal, entre outras autoridades³⁷ e ainda o caso do “assentamento glória” na cidade de Uberlândia em Minas Gerais, o qual possibilitou a regularização fundiária que atendendo a mais de 15.000 pessoas, o que se deve a atuação da advocacia Geral do Estado de Minas Gerais³⁸.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro assumiu atribuições complexas, principalmente pelos objetivos estabelecidos quando da sua constituição em 1988, desta maneira cabe a administração pública atualizar a sua forma de atuação na busca de obter uma gestão eficiente e dinâmica para efetivação dos direitos, esta atualização também deve ser efetuada no âmbito da advocacia de Estado.

Neste sentido, a advocacia de Estado, como instituição essencial ao Estado Democrático de Direito, deve estar apta para assumir o seu papel ativo junto a todos os poderes, quer pela sua atuação prévia, sistêmica ou proativa, abandonando as correntes do mito de que deve apenas ser cumpridora das leis na realização

³⁶ O argumento principal era de que o prazo de privilégio do inventor é temporário e que o prazo legal da patente já havia expirado. A Lei Federal 9.279/96 (BRASIL, 1996) regula o prazo. O caso foi julgado perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1721711. A notícia pode ser acessada em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/658234 (BRASIL, 2018).

³⁷ A notícia pode ser acessada em <http://www.age.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/2387-reabertura-de-escola-em-comunidade-indigena-teve-contribuicao-de-regional-em-montes-claros-> (MINAS GERAIS, 2016).

³⁸ A notícia e demais informações podem ser acessadas em <http://www.age.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/2487-age-viabiliza-politica-publica-de-relevancia-em-uberlandiamg> (MINAS GERAIS, 2017).

da função de consultoria e de representação, para efetivamente se tornar uma função essencial à justiça.

Concluímos indicando a necessidade da necessidade de discussão sobre a mudança da forma de atuação da advocacia de Estado, modificação esta que deve partir da própria advocacia de Estado, com assunção efetiva de suas funções, mas que também depende da alteração do comportamento dos atores que influem no ciclo das políticas públicas em relação a ela.



BIBLIOGRAFIA

- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Barcelona: BOSCH, Casa Editorial, 1970.
- ANAPE, Associação Nacional dos Procuradores de Estado e Distrito Federal. ANAPE defende PECS 82/09 e 443/09 e o fortalecimento da advocacia pública brasileira. Brasília, 2015. Disponível em <http://anape.org.br/site/anape-defende-pecs-8209-e-44309-e-o-fortalecimento-da-advocacia-publica-brasileira/>. Acesso em 14 mar. 2020.
- ARRETCHE, Marta T. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), v. 39, p. 3– 40, 1995.
- ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Contemplem! Eis o comunicador da norma*. Revista *Quaestio Iuris*. vol. 10, nº. 01, Rio de Janeiro, 2017. pp. 241-257.
- BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Morais. *Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 49(2): 293-314, mar/abr. 2015.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *A construção democrática*

das políticas públicas de atendimento dos direitos sociais com a participação do judiciário. Constituição e processo: entre o direito e a política. Coord. Felipe Machado e Marcelo Cattoni. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 272/309.

- BINENJOJM, Gustavo. *A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito.* Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador/BA, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 31, jul./ago. 2012. Disponível em <https://www.direitodoestado.com.br/revista/REDE-31-julho-2012-ANDERSON-PEDRA.pdf>. Acesso em 20 ago. 2020;
- BRASIL, 1965. *Lei da ação popular.* Lei Federal 4.717 de 29 de junho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm . Acesso em 05 ago. 2020.
- BRASIL, 1967. *Decreto Lei 200* de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm . Acesso em 14 ago. 2020.
- BRASIL, 1985. *Lei da ação civil pública.* Lei Federal 7.347 de 24 de julho de 1985. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm . Acesso em 08 ago. 2020.
- BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília/DF, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 26 ago. 2020.
- BRASIL, 1990. *Código de Defesa do Consumidor.* Lei Federal 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm . Acesso em 05 ago. 2020.
- BRASIL, 1993. *Lei federal complementar nº 73* de 10 de fevereiro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm . Acesso em 05

- ago. 2020.
- BRASIL, 1995. *Lei federal nº 9.008* de 21 de março de 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9008.htm . Acesso em 26 ago. 2020.
- BRASIL, 1996. *Lei federal nº 9.279* de 14 de maio de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm . Acesso em 01 ago. 2020.
- BRASIL, 1998. *Emenda Constitucional nº 19* de 04 de junho de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm . Acesso 05 ago. 2020.
- BRASIL, 2008. *Câmara Legislativa. Agência câmara notícias*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/119440.html> . Acesso em 21 ago. 2020.
- BRASIL, 2013. Supremo Tribunal Federal. *Ação contra leis municipais sobre assistência jurídica e Defensoria Pública terá rito abreviado*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=242954> . Acesso em 07 ago. 2020.
- BRASIL, 2015. *Código de Processo Civil*. Lei Federal 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm . Acesso em 06 ago. 2020.
- BRASIL, 2015. *Ministério do Planejamento. Dicas*. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas> . Acesso em 07 ago. 2020.
- BRASIL, 2018. *Advocacia Geral da União. Um dos remédios mais caros do mundo agora poderá ter genérico no Brasil*. Disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/658234 . Acesso em 26 jun. 2020.
- CAMBI, Eduardo. VASCONCELOS, João Paulo. Desjudicialização de políticas públicas e o novo código de processo

- civil: contributo do ministério público e da advocacia pública à solução extrajudicial de conflitos. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 3, n. 11, jan./mar, p. 225–251, Belo Horizonte, Fórum, 2003;
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. Editora Jus Podium, 1ª Edição, Salvador, 2008;
- CASTRO, Aldemário Araújo. *O Estado Democrático de Direito preconizado pela constituição exige uma advocacia pública autônoma e valorizada*. Brasília, 2015. Disponível em www.aldemario.adv.br/pecs82e443.pdf. Acesso em 05 ago. de 2020.
- CASTRO JUNIOR, Wilson de e BARBOSA, Karine Andréa Eloy. *O controle da legalidade dos atos do Poder Executivo e a realização dos serviços públicos – o papel da advocacia pública em face da judicialização das decisões administrativas*. Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão / Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil – 2012. pp. 101 a 130.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. LIMA, Giovanna de Moura Rocha. *Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa?* Dados [online]. 2016, vol.59, n.4, pp.1055-1089. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582016107>. Acesso em 05 ago. 2020.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em Juízo*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2008.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de

- Nelson Boeira. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.
- DRAIBE, S. M. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: Hochman G, organizador. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2007. p. 27–64. 2007.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Competências administrativas dos Estados e Municípios*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 207: 1-19, jan./mar. 1997.
- GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *A advocacia pública no Estado Democrático de Direito*. In: O Estado do Paraná. Curitiba, 27/jun./2004. Caderno Direito e Justiça. Disponível em [https:// http://www.tribunapr.com.br/noticias/a-advocacia-publica-no-estado-democratico-de-direito](https://http://www.tribunapr.com.br/noticias/a-advocacia-publica-no-estado-democratico-de-direito) . Acesso em 24 ago. 2018.
- GRANZOTO, Cláudio. *Advogado de Estado - defesa do interesse público independência funcional mitigada*. Revista Virtual da AGU, Ano VII, nº 64, de maio de 2007;
- GUIMARÃES, Guilherme F. A. Cintra. *Advocacia de estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas*. Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão / Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil – 2012. pp. 9 a 46.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.
- LOTTA, Gabriela & FAVARETO, Arilson. *Desafios da*

- integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049 . Acesso em 10 ago. 2020.
- LUSTOZA, Helton Kramer. *O fortalecimento da advocacia pública como pressuposto do Estado Democrático de Direito*. Artigo, Gazeta do Povo, Curitiba/PR, 06 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.gazeta-dopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/artigos/o-fortalecimento-da-advocacia-publica-como-pressuposto-do-estado-democratico-de-direito-4v4bf9jq4ry-bly6l4v61e7diz>. . Acesso em 23 ago. 2020;
- MADUREIRA, Cláudio Penedo. *Advocacia pública: órgão do estado ou do poder executivo?* Revista *Quaestio Iuris*, vol.09, n. 02, Rio de Janeiro/RJ, 2016. pp.1155-1174.
- MANCUSO, Rodolfo de C. *Advocacia do setor público: riscos e obstáculos no limiar do novo milênio*. Revista dos Tribunais, v. 92. n. 807, p. 27-55, jan. 2003.
- MAZZEI, Marcelo Rodrigues et al . *A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 699-717, Junho de 2015 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300699&lng=en&nrm=iso . Acesso em 06 ago. 2020.
- MINAS GERAIS, 1989. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 21 de setembro de 1989, disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&ano=1989> . Acesso em 08 ago. 2020.
- MINAS GERAIS, 2005. *Lei Complementar Estadual nº 83*, de

- 28 de maio de 2005, disponível em <http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/leis/lei-complementar-83-consolidado-.pdf> . Acesso em 05 ago. 2020.
- MINAS GERAIS, 2016. *Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais*. Reabertura de escola em comunidade indígena teve contribuição de Regional em Montes Claros, disponível em <http://www.age.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/2387-reabertura-de-escola-em-comunidade-indigena-teve-contribuicao-de-regional-em-montes-claros-> Acesso em 20 fev. 2020.
- MINAS GERAIS, 2017. *Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais*. AGE viabiliza política pública de relevância em Uberlândia/MG, disponível em <http://www.age.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/2487-age-viabiliza-politica-publica-de-relevancia-em-uberlandiamg> Acesso em 26 fev. 2020.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Responsabilidade do Advogado de Estado*. Rio de Janeiro/RJ, 2007. Disponível em: <http://www.abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>. Acesso em 25 ago. 2020.
- MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. *Políticas públicas: o controle judicial e o papel das funções essenciais à justiça*. 1ª Ed. Curitiba: Ed. Prismas, 2015.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Advocacia pública e políticas públicas*. Revista dos Tribunais Nordeste: RTNE, v. 2, n. 3, p. 65-83, jan./fev. 2014. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/83535> . Acesso em 06 ago 2020.
- OLIVEIRA, Antônio. *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro 46(6):1551-73, nov./dez.2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid

- =S0034-76122012000600007 . Acesso em 10 ago. 2020.
- PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: instituição de estado ou de governo? Estudo comparativo entre os governos FHC (1999-2002) e Lula (2007-2010)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/18001> acesso em 04 ago. 2020.
- REIS, Elisa P. *Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas*. RBCS – Revista brasileira de ciências sociais. Vol. 18. Nº 51, fevereiro de 2003. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issue-toc&pid=0102-690920030001 . Acesso em 05 ago. 2020.
- RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Os paradigmas constitucionais, o princípio da igualdade e o direito à educação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 37 n. 148 out./dez. 2000. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/643/r148-16.pdf?sequence=4&isAllowed=y> . Acesso em 14 mar. 2020.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Interesse Público e Interesse Privado*. Revista de Administração Pública, 21(1): 54-66, janeiro/março 1987. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9784/8806>. Acesso em 10 ago. 2020.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 1ª Reimpressão da 1ª Edição, São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro/RJ, 230: 281-289, out/dez. 2002.
- SILVA FILHO, Derly Barreto. *A função social da advocacia*

pública. Artigo, Carta Forense, São Paulo/SP, 02 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-funcao-social-da-advocacia-publica/18048>. Acesso em 23 ago. 2020.

SOUZA, Luciane Moessa de. *O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso a justiça e o desenvolvimento institucional*. ABC – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte/MG, ano 8, n. 34, p. 141-174, 2003;

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 Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, out/dez. 2008;

TASSE, Adel El. *A missão do advogado público na Defesa do Estado Democrático*. Revista CEI, Brasília/DF, Ano XV, n. 55, p. 25-35, out/dez. 2011.