

A ATUAÇÃO CONTENCIOSA ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE JUDICIALIZAÇÃO E GOVERNANÇA

THE STRATEGIC CONTENTIOUS PERFORMANCE OF PUBLIC LAWYERS IN DEFENDING PUBLIC POLICIES: BETWEEN JUDICIALIZATION AND GOVERNANCE

Resumo

A judicialização das políticas públicas no Brasil exige da Advocacia Pública uma atuação contenciosa estratégica, como agente promotor da governança democrática. Este trabalho analisa sua função na defesa das escolhas legítimas dos tomadores de decisão, destacando o papel da Advocacia Pública na preservação da segurança jurídica e na proteção da autonomia administrativa frente ao ativismo judicial.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Contencioso. Atuação Estratégica. Políticas Públicas. Judicialização.

Abstract

The judicialization of public policies in Brazil requires the Public Advocacy to act strategically in litigation as an agent promoting democratic governance. This paper analyzes its role in defending the legitimate choices of decision-makers, highlighting the role of the Public Advocacy in preserving legal certainty and protecting administrative autonomy in the face of judicial activism.

Keywords: Public Advocacy. Litigation. Strategic Action. Public Policies. Judicialization.

Sumário: 1 - Introdução 2 - Advocacia Pública e a Judicialização das Políticas Públicas 2.1 - Advocacia Pública 2.2 - Judicialização das Políticas Públicas 3 - Governança Pública e Atuação Contenciosa Estratégica 4 - Conclusão Referências.

1 - Introdução

É recorrente o debate sobre o fenômeno da judicialização de políticas públicas e os limites que devem ser observados pelo Poder Judiciário, quando provocado a atuar perante supostas situações de inexistência ou ineficiência de concretização de direitos fundamentais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra uma ampla gama de direitos que, para serem efetivados, exigem a implementação de políticas públicas complexas, cuja responsabilidade recai, em regra, sobre os Poderes Executivo e Legislativo.

Considerando que os recursos públicos são finitos e as demandas sociais, potencialmente infinitas, a definição de prioridades mostra-se medida imprescindível. Desse modo, nem todos os direitos poderão ser concretizados simultaneamente ou na mesma proporção pelo Poder Público. Assim, nos casos de judicialização, é fundamental que essa realidade seja devidamente esclarecida aos julgadores.. Schmidt (2018, p. 122), no ponto, acentua:

As demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos. Face à escassez de recursos as autoridades são forçadas a priorizar algumas demandas e relegar ou secundarizar outras. As prioridades adotadas pelos governos constituem o cerne das políticas.

Nessa esteira, como já recordava Barcellos (2018), é mesmo natural que haja descompasso entre as normas e a realidade, sendo o direito editado para a mudança dessa. Contudo, como o direito não contém palavras mágicas, a mera enunciação não promove a transformação social, de modo que há um tempo, por vezes significativo, entre a previsão de um bem da vida e a sua efetiva entrega aos destinatários.

Malgrado não se desconsidere a relevante contribuição do Poder Judiciário, especialmente quando instado a se manifestar em matéria de políticas públicas — em geral, por meio de demandas individuais que buscam a cessação de violações pontuais —, é preciso reconhecer que a maior parte da população brasileira, especialmente a menos favorecida economicamente, acessará os direitos assegurados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, primordialmente, por meio de políticas públicas cuja formulação e execução competem aos Poderes Executivo e Legislativo. Aqui de relevo a lição de Barcellos (2018, p. 8):

É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição

(e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais cuja fruição direta dependa de ações.

Esse cenário impõe à Advocacia Pública o desenvolvimento de uma atuação estratégica no âmbito do contencioso, que vá além da tradicional defesa da pessoa jurídica de direito público. Cabe-lhe, de forma prioritária, demonstrar que as escolhas públicas legítimas — ainda que não isentas de imperfeições — adotadas em processos permeados pela governança democrática, devem ser preservadas e respeitadas.

Por vezes, decisões judiciais em demandas individuais acabam provocando desajustes no sistema, beneficiando poucos em detrimento de muitos. O judiciário acaba entregando a denominada justiça comutativa, atendendo a demanda de um cidadão mas passando longe de contribuir para a resolução do problema maior, que é sistêmico.

Recursos públicos inicialmente destinados à atender a população em geral, a partir de um planejamento previamente estabelecido, são realocados para o cumprimento de decisões judiciais, agravando deficiências já existentes na prestação dos serviços públicos.

Diante desse contexto, o presente artigo propõe-se a enfrentar a seguinte problemática: de que forma a Advocacia Pública pode atuar estrategicamente, no âmbito do contencioso, em conformidade com os preceitos da governança pública, a fim de assegurar a prevalência de políticas públicas legitimamente formuladas, diante do fenômeno da judicialização?

A hipótese proposta é a de que a comprovação de que a formulação da política pública observou preceitos de governança — especialmente a ampla participação social e a inclusão dos diversos atores aptos a contribuir para a solução do problema coletivo — deve justificar uma postura deferente por parte do Poder Judiciário. Tal deferência encontra respaldo, inclusive, na maior capacidade institucional dos Poderes Executivo e Legislativo para a condução de políticas públicas.

Valendo-se de metodologia qualitativa, por meio da técnica de revisão de literatura, o presente trabalho tem como objeto a atuação contenciosa da Advocacia Pública. O objetivo central é demonstrar a relevância de seu papel na defesa de escolhas públicas legítimas, especialmente no campo das políticas públicas, contribuindo para a segurança jurídica e a estabilidade na implementação de ações voltadas à resolução de problemas coletivos.

2 - Advocacia Pública e a Judicialização das Políticas Públicas

2.1 - Advocacia Pública

A Constituição Federal discorreu expressamente sobre a Advocacia Pública em seus artigos 131 e 132, da Seção II do Capítulo IV, que trata das funções essenciais à justiça. Os órgãos assim considerados, consoante a lição de Madeira (2017), devem buscar a união e o direcionamento das funções Executiva, Legislativa e Judiciária, para que os anseios da população sejam atendidos.

À Advocacia-Geral da União estabeleceu-se a função de representar a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ainda as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, ficou a missão semelhante de exercerem a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

É se se perceber que a Advocacia Pública, assim como os demais órgãos inseridos nas funções essenciais à justiça, não integram o Poder Executivo ou qualquer dos outros dois, como equivocadamente é afirmado com certa frequência, vez que assim não o quis a Constituição Federal.

Se essa ponderação não fosse correta, a Procuradoria do Estado, por exemplo, não poderia — e não haveria justificativa para que pudesse — apresentar os demais Poderes em demandas judiciais, como comumente ocorre. Em sentido semelhante, são os escritos de Di Pietro (1996, p. 13):

É importante realçar que a Constituição não colocou essas instituições dentro de um ou outro dos Poderes do Estado; colocou-as no mesmo nível daqueles, englobando-as num bloco único, quase como se constituíssem um quarto Poder dentro do Título IV da Constituição, pertinente à organização dos Poderes. Isto não significa que exista um quarto Poder, mas permite inferir que as funções ali referidas são do mesmo nível de importância que as desempenhadas pelos três Poderes do Estado.

Não parece ter sido por outra razão a guiar o Ministro Dias Toffoli, quando em voto proferido nos autos do RE 558.258/SP, assim anotou:

(...) tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário. É bem por isso que não temos, na nossa tópica constitucional, a possibilidade de dizer que o procurador é da autarquia. Não existe isso na nossa disciplina constitucional.(...)

Naturalmente, o fato de a Advocacia Pública não integrar constitucionalmente o Poder Executivo ou qualquer dos demais, não a impede de desempenhar o seu mister constitucionalmente estabelecido de auxiliá-los no âmbito da consultoria jurídica e da representação judicial, imprescindível para a implementação de políticas públicas.

Nessa ordem de ideias, a Advocacia Pública deve estar devidamente apetrechada para auxiliar na formulação e implementação das políticas públicas, bem como para efetivar a defesa judicial das escolhas legítimas formuladas pelos gestores competentes.

E esse quadro impõe uma mudança de postura, pois, se é certo que diariamente os procuradores enfrentam o tema no exercício dos seus respectivos misteres, sob o ponto de vista acadêmico ainda há um certo distanciamento, como anotado por Coutinho (2013, p. 3):

Desde o ponto de vista acadêmico, contudo, os juristas brasileiros estudam pouco as políticas públicas e o fazem com recursos metodológicos escassos e frágeis. Pode-se dizer, em outras palavras, que a disciplina do direito tem uma relação um tanto ambígua com o campo transversal das políticas públicas. Se, de um lado, quando desempenham os papéis de gestores, administradores ou procuradores, os juristas interagem com elas intensamente (moldando-as e operando-as), de outro lado delas mantêm, como cientistas sociais, uma reveladora distância.

A aproximação deve ser buscada primeiramente no âmbito da consultoria, quando a advocacia pública concorre efetivamente para a legitimidade e legalidade dos atos administrativos, sinalizando se eles guardam compatibilidade com o princípio da juridicidade e, eventualmente, apontando para a necessidade de eventuais correções. É uma atuação bastante diversa da contenciosa, como alerta Di Pietro (1996, 18):

a) o seu papel é muito diferente do advogado público que representa o Estado em juízo. Este assume a posição de **parte**. Daí a sua posição ser **parcial**. O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem de ser **imparcial**, porque protege a legalidade e a moralidade do ato administrativo;(...)

A relevante atuação consultiva, exercida de forma imparcial, concorre diretamente para que os tomadores de decisão tenham a necessária segurança para exercerem as suas missões, sem temor de responsabilização em etapas posteriores.

Um trabalho de excelência da consultoria jurídica torna menos árida a atuação contenciosa da Advocacia Pública quando instada a defender os entes federados em demandas

judiciais, vez que há de se esperar que os atos administrativos tenham sido editados em atenção à noção de processualidade¹, com as devidas motivações para as decisões tomadas.

2.2 - Judicialização das Políticas Públicas

A atuação estratégica da Advocacia Pública no contencioso, para fazer prevalecer as escolhas legítimas dos agentes competentes em matéria de políticas públicas passa a ser crucial em virtude do crescente fenômeno da judicialização, termo utilizado para caracterizar a situação de elevado número de demandas judiciais sobre um mesmo tema, pois os dados são alarmantes.

A título exemplificativo, o Instituto de Ensino e Pesquisa - Insuper (2019) elaborou estudo para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), intitulado “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução”, com a conclusão de que entre 2008 e 2017, o número de demandas judiciais relativas à saúde registrou um aumento de 130% (cento e trinta por cento), sendo que no mesmo período o número total de processos judiciais cresceu 50% (cinquenta por cento). Veja o gráfico inserto no estudo que demonstra a evolução dos processos de saúde em 1ª Instância:

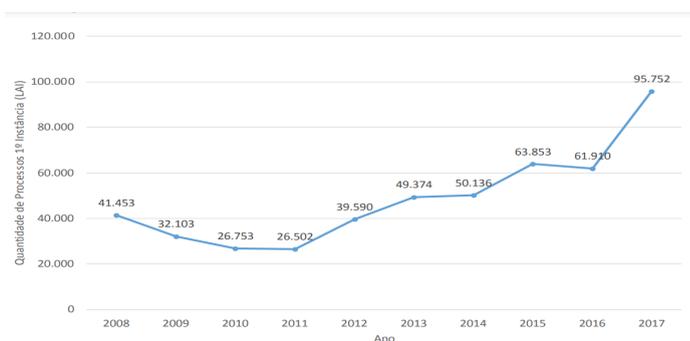


Figura 7: Evolução Número de Processos de Saúde Distribuídos por Ano (1ª Instância)⁹
Fonte: Elaboração Própria. Números totais relativos aos tribunais listados na seção 2.1.1.

Em segunda instância o quadro também não é diverso:

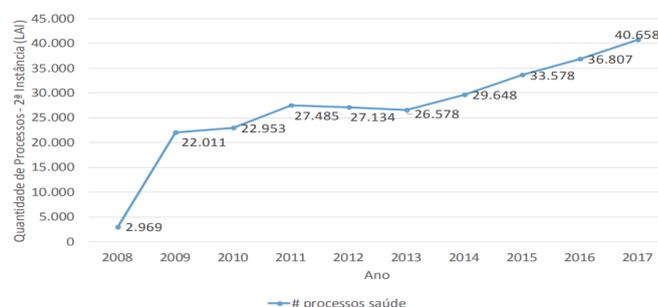


Figura 8: Evolução Número de Processos de Saúde Distribuídos por Ano (2ª Instância)⁹
Fonte: Elaboração Própria.

¹ Sobre o tema, ver: MESQUITA, Rogério Garcia. A processualidade do direito administrativo contemporâneo. Revista da procuradoria geral do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 203-230, jan./jun., 2012.

A multiplicação de ações individuais versando sobre políticas públicas, como no exemplo ofertado, guarda potencial para desestruturar o sistema e prejudicar a sua maior clientela, composta por cidadãos que sequer conseguem acessar o Poder Judiciário, pois recursos que seriam utilizados pelo Poder Público para atendê-los, passam a ser empregados para que sejam cumpridas as demandas individuais, não raramente propostas por pessoas mais abastadas. Sobre o assunto, é importante trazer a advertência de Barcellos (2008, pags. 22/23):

Ainda que superadas as críticas anteriores, o fato é que nem o jurista, e muito menos o juiz, dispõem de elementos ou condições de avaliar, sobretudo em demandas individuais, a realidade da ação estatal como um todo. Preocupado com a solução dos casos concretos – o que se poderia denominar de *microjustiça* –, o juiz fatalmente ignora outras necessidades relevantes e a imposição inexorável de gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas: a *macro-justiça*. Ou seja: ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do instrumental técnico ou de informação para levá-lo a cabo sem desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado.

Há ainda mais do que isso. Os indivíduos que vão ao Judiciário postular algum bem ou serviço em matéria de direitos fundamentais nem sempre serão representantes das classes menos favorecidas da sociedade. As necessidades destes, como regra, não chegam aos Tribunais e nem são ouvidas pelos juízes. Nesse contexto, o que se pode verificar é um deslocamento de recursos das políticas públicas gerais – que, em tese, deveriam beneficiar os mais necessitados de forma direta – para as demandas específicas daqueles que detêm informação e capacidade de organização.

Por evidente, não se busca defender aqui a impossibilidade de o judiciário se pronunciar sobre políticas públicas uma vez provocado, vez que essa é mesmo uma imposição constitucional decorrente do princípio da inafastabilidade da jurisdição, mas sim que haja critérios para assim o fazer, de forma que não concorram para distorções no sistema.

Silva (2008, pgs. 597/598) aponta para a necessidade de diálogo institucional na resolução desses complexos problemas de inexistência ou insuficiência das políticas pública e a judicialização, assim discorrendo ao tratar da área da saúde:

Mas não é possível ignorar que as demandas individuais continuarão a existir e que os juízes continuarão a ter que decidir sobre elas. Se, pelas razões expostas, o Judiciário não deve distribuir medicamentos ou bens similares de forma irracional a indivíduos, ele deveria ser capaz de canalizar as demandas individuais e, em uma espécie de diálogo constitucional, exigir explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas governamentais, de forma a estar apto a questionar tais alocações com os poderes políticos sempre que necessário for. Ainda mais importante seria o papel do Judiciário, em conjunto com o Ministério Público, como controlador das políticas públicas já existentes. Boa parte dos problemas de efetividade do direito à saúde (e também de outros direitos sociais) decorre muito mais de desvios na execução de políticas públicas do que de falhas na elaboração dessas mesmas políticas. Nesses termos - ou seja, como

controlador da execução de políticas já existentes -, o Judiciário conseguiria, ao mesmo tempo, pensar os direitos sociais de forma global, respeitar as políticas públicas planejadas pelos poderes políticos, não fazer realocação irracional e individualista de recursos escassos e, sobretudo, realizar com maior eficiência os direitos sociais.

Um passo relevante para a atuação racionalizada do judiciário em matéria de políticas públicas públicas, sem imposição da vontade do julgador ao administrador, direcionando a forma específica de execução, foi dado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 698, com a fixação das seguintes teses de julgamento:

Tese:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

A decisão do STF fornece subsídios para pautar a atuação contenciosa estratégica da Advocacia Pública, quando instada a defender políticas públicas que estejam sob questionamento, pois reconhece que a intervenção casuística do judiciário traz risco à continuidade dos programas governamentais, com desorganização da atividade administrativa e comprometimento da alocação racional dos recursos públicos, havendo que ser respeitado o espaço de discricionariedade do administrador.

3 - Governança Pública e Atuação Contenciosa Estratégica

Em termos mais gerais, a expressão *governança* — termo que, em sua raiz grega, remetia à ideia de direção — é utilizada para designar o modo como a administração pública regula tanto suas relações internas quanto suas interações com a sociedade, conforme apontado por Peters (2013). Já Martins e Marine (2014, p. 44) compreendem a governança da forma seguinte:

(...) governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho.

No âmbito da administração pública, o foco da governança reside nas formas adotadas para enfrentar os diversos problemas políticos, por meio de uma atuação

colaborativa e orientada para resultados — resultados esses que se espera representem a geração de valor público. Daí decorre sua estreita relação com as políticas públicas, que constituem, em essência, as respostas institucionais a tais problemas. Pela relevância, cabe a transcrição do que é entendido por governança colaborativa pelos autores Martins e Marine (2014, p. 47):

Governança colaborativa significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não-governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos.

Peters (2013), nessa linha, afirma que o processo de governança envolve a descoberta de meios para a identificação de metas e, após, a identificação de meios para que tais metas sejam atingidas, em processo, diga-se de passagem, aproximado do denominado ciclo de políticas públicas.

A governança pública, em última análise, seria uma forma de o governo ser visto como um processo amplo e complexo da sociedade, com a integração de política, administração e gestão de políticas públicas, como apontado por Martins e Marine (2014).

Por sua vez, Chevallier (2005) observava que havia resistência, por parte do mundo jurídico, à incorporação das noções derivadas da governança. No entanto, sustentava que esse quadro deveria ser superado, uma vez que o processo de regulação é indissociável das ideias de governança, as quais impactam diretamente as tecnologias de poder.

A governança traz a ideia de necessidade de expansão dos atores vinculados aos processos decisórios, e mira em soluções consensuais, afastando a atuação sempre exclusiva do Estado para esse desiderato. Seria essa, na visão de Chevallier (2005), uma nova forma de ação pública, superando a unilateralidade e coerção das decisões estatais e avançando para a cooperação.

Com a governança, como anota Chevallier (2005) o direito caracterizado pela unilateralidade e coerção, passa a ser configurado como um direito negociado, por haver a efetiva participação dos destinatários das normas em sua formulação.

Essas noções basilares de governança pública, como o direito negociado, colaboração para geração de valor público e solução consensual perpassam indiscutivelmente

o processo de formulação de políticas públicas instituídas no intento de resolução dos problemas políticos.

As políticas públicas, como cediço, são ações adotadas pelo Estado, diretamente ou por terceiros sob sua coordenação, para a apresentação de respostas a problemas que surgem no seio da sociedade. Farah (2021) compreende como um curso de ação, que congrega ações do Estado - e de atores não governamentais - derivadas da autoridade daquele ente político e com poder de imposição à sociedade, para a resolução de um problema público.

E a metodologia de ciclos das políticas públicas, bastante útil para a compreensão do processo de concretização de uma política pública, desde a definição do problema, passando pela formação da agenda decisória, formatação do programa ou projeto, implementação, seguida do monitoramento e avaliação das ações praticadas, demonstra bem esse entrelaçamento das noções de governança com as políticas públicas.

A formatação de uma política pública exige ampla cooperação de todos os atores interessados, sejam eles agentes públicos, beneficiários das políticas públicas, pesquisadores, empresários, entre outros. Respostas obtidas de forma coletiva a problemas públicos têm maior possibilidade de serem exitosas, ante a conjugação de conhecimentos e interesses.

Em virtude disso, considerando a lógica de instituição de uma política pública — decorrente de escolhas legítimas adotadas não apenas pelo Poder Público, mas também com a colaboração imprescindível da sociedade civil e de outros agentes — a Advocacia Pública deve atuar de forma estratégica no âmbito contencioso, sempre que tais escolhas forem questionadas, demonstrando a necessidade de sua prevalência e expondo todas as razões, devidamente fundamentadas e comprovadas, para tanto.

Como é sabido, recursos públicos e materiais são finitos, enquanto as demandas são infinitas — inclusive as judiciais aparentam sê-lo. Sendo assim, a atuação estratégica da Advocacia Pública, entendida como racional, planejada, organizada e pontual, deve orientar-se pelas balizas que serão apresentadas a seguir:

Seleção de processos para acompanhamento preferencial. Consoante demonstrado pelo Portal Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça², as instituições públicas lideram o ranking de maiores litigantes do Brasil.

² <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>

Os casos pendentes até 31 de março de 2025, envolvendo o segmento da administração pública, defesa e seguridade social, ultrapassam os 11 (onze) milhões de processos, realidade que exige, no campo das políticas públicas, uma pormenorizada seleção de casos para o acompanhamento especial perante o Poder Judiciário, buscando a formação de jurisprudência favorável.

As escolhas de demandas estratégicas para serem acompanhadas pela advocacia pública, como aquelas que versam sobre políticas públicas, com elevado potencial de impacto jurídico, econômico e social, são fundamentais para a ampliação das chances de êxito, sendo possível a designação de equipes específicas, com a elaboração de peças mais fundamentadas.

Despachos e sustentações orais estratégicas nos tribunais locais e superiores.

Outra forma de atuação estratégica da Advocacia Pública no contencioso, especialmente quando políticas públicas são questionadas, consiste em dedicar atenção a atos que, com frequência, são negligenciados devido à avalanche diária de processos, tais como despachos com julgadores, apresentação de memoriais e a realização de sustentações orais simples, claras e consistentes.

Essa parcela oral no desempenho do mister do advogado público — seja na instância inicial, nos tribunais locais ou nos superiores — é fundamental para destacar aspectos específicos relacionados à formatação das políticas públicas, já abordados nas manifestações apresentadas, mas que, por vezes, poderiam não receber a devida atenção.

É um trabalho que amplia as chances de prevalecer as legítimas escolhas dos agentes competentes em matéria de políticas públicas, e eleva também a própria respeitabilidade institucional da advocacia pública, aumentando as chances de as suas ponderações orais e escritas serem analisadas cada vez com mais atenção.

Defesa congregando conhecimentos especializados sobre políticas públicas e dados empíricos. Como já foi mencionado ao longo deste trabalho, embora os integrantes da Advocacia Pública estejam em contato diário com todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas, do ponto de vista acadêmico ainda se observa certa distância em relação a elas.

A mudança desse quadro é necessária, pois, certamente, com integrantes que possuam conhecimentos mais técnicos sobre o processo de formulação e implementação de

políticas públicas, o nível das manifestações processuais em defesa das escolhas legítimas dos agentes públicos competentes será elevado, ampliando as chances de acolhimento das razões apresentadas.

Instituição e aplicação de indicadores da atuação contenciosa estratégica. A criação e aplicação de indicadores de desempenho da atuação contenciosa estratégica da Advocacia Pública consubstancia medida essencial para o fortalecimento institucional e aperfeiçoamento de sua intervenção na defesa de políticas públicas. Indicadores viabilizam não apenas mensurar o êxito jurídico das teses sustentadas, como a quantidade de decisões favoráveis, mas também avaliar o impacto sistêmico da atuação sobre a preservação de políticas públicas estruturantes e a racionalidade da alocação de recursos públicos.

Os indicadores, que também possibilitam o monitoramento da efetividade de práticas como sustentações orais, entrega de memoriais e construção de peças técnicas ancoradas em dados empíricos, viabilizam a identificação de padrões de judicialização, seleção de casos paradigmáticos e, sobretudo, retroalimentam a atuação institucional com base em evidências, promovendo aprendizado institucional.

Por fim, eles concorrem para a transparência da atividade desenvolvida pela advocacia pública, contribuindo para a sua relevante legitimação social e política, e demonstrando ao Poder Judiciário, e à sociedade em geral, o compromisso com a defesa técnica, legítima e responsável das escolhas públicas.

Com esse cabedal e toda a documentação existente sobre a política pública questionada, demonstrando que ela foi editada com base em evidências empíricas, estudos técnicos, que apresenta resultados de avaliações demonstrando o seu êxito entre outros, para a resolução de um problema coletivo real, a defesa fica significativamente mais robusta, ampliando as chances de receber trânsito no judiciário.

Essas diretrizes contribuirão para que o Poder Judiciário possa adotar uma postura deferente, não no sentido de ser tolhida a sua atuação, mas sim no dever de considerar todos os arrazoados apresentados, lastreados em documentação idônea que comprova todo o processo de idealização da política pública. Sobre o tema anotou Valle (2017, p. 2):

Sustenta-se que a existência de políticas públicas específicas, adequadamente construídas e objeto da correspondente implementação sob o signo da auto-vinculação deve determinar uma postura de deferência para

com essas mesmas escolhas quando se cogite de controle do poder, inclusive na via jurisdicional.

Finalizando com Valle (2017), mas com acréscimos, a deferência aqui tratada, também decorrente do reconhecimento da atuação contenciosa estratégica da advocacia pública, importa na consideração do ponto de vista externado pela administração, com a devida atenção, mesmo que eventualmente seja para rejeitá-lo.

4 - Conclusão

Diante do cenário contemporâneo de intensa judicialização das políticas públicas, propõe-se que a Advocacia Pública adote, como diretriz institucional, um modelo de atuação contenciosa estratégica voltado à defesa qualificada das escolhas legítimas do administrador, máxime quando essas resultarem de processos decisórios norteados por critérios de governança democrática. Esse modelo deve ser compreendido como instrumento jurídico-institucional de valorização da legalidade substancial e de preservação do espaço de conformação próprio dos Poderes Executivo e Legislativo.

Tal proposta parte do reconhecimento de que políticas públicas formuladas com base em evidências, com ampla e efetiva participação social e com transparência decisória merecem, por parte do Poder Judiciário, um grau de deferência institucional qualificada.

A Advocacia Pública deve, assim, estruturar meios técnico-jurídicos para demonstrar, nos autos, que a decisão administrativa questionada não apenas observou os parâmetros da legalidade formal, mas foi concebida de forma legítima e responsável, como resposta institucional a um problema coletivo.

É necessário que a Advocacia Pública supere a vetusta postura reativa e se consolide como agente de valorização do processo administrativo decisório, contribuindo para sua estabilidade e racionalidade.

Para tanto, propõe-se a criação de estruturas especializadas, como núcleos de contencioso estratégico, voltadas ao acompanhamento de ações judiciais que envolvam políticas públicas com impacto sistêmico, priorizando litígios relevantes sob os pontos de vista jurídico, social e financeiro.

Ademais, recomenda-se e propõe-se a atuação articulada entre os procuradores e os órgãos de planejamento e formulação de políticas, a fim de que as manifestações judiciais

possam refletir, com consistência, os fundamentos técnicos, normativos e empíricos que sustentam a política contestada. Esse diálogo interno reforça a capacidade institucional da defesa e favorece uma visão holística por parte do Judiciário.

Propõe-se ainda o incentivo à formação continuada dos membros da Advocacia Pública em temas como análise de políticas públicas, perpassando por todos os seus ciclos, e governança colaborativa. Isso permitirá a elaboração de peças processuais mais robustas, ancoradas em dados e evidências, que demonstrem ao Judiciário a racionalidade da política impugnada e a pertinência de sua manutenção, mesmo diante de pleitos em sentido oposto.

A atuação contenciosa estratégica, assim delineada, deve ser reconhecida como parte essencial da função constitucional da Advocacia Pública: não apenas como defesa do ente federado, mas como proteção do processo legítimo de formulação de políticas públicas e de sua execução regular. Trata-se de fortalecer, por meio do contencioso, o princípio da separação de poderes, sem prejuízo do controle judicial, mas com a devida valorização da discricionariedade técnica e da capacidade institucional dos gestores públicos.

Em arremate, é proposto que essa nova atuação seja ladeada por indicadores de desempenho e impacto, criados a fim de permitir o monitoramento da efetividade da defesa das políticas públicas no Judiciário. Dessa forma, a Advocacia Pública, se consolidará como protagonista da governança pública, promovendo segurança jurídica, eficiência administrativa e respeito às escolhas públicas legítimas, em benefício da coletividade.

Referências

AYRES, Fábio *et al.* **Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução.** 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>. Acesso em maio. 2025

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5294>. Acesso em maio. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em maio. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** RE 558258, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09-11-2010, DJe-051 DIVULG 17-03-2011 PUBLIC 18-03-2011 EMENT VOL-02484-01 PP-00188. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur189498/false>. Acesso em maio. 2025.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia**, v.01, n.12, p.129-146, out./dez. 2005.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito nas Políticas Públicas. *In:* **Política Pública como Campo Disciplinar**, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, [S. l.], n. 3, 2024. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/79>. Acesso em maio. 2025.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. **Revista @ambienteeducação**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631–665, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.unicid.edu.br/ambienteeducacao/article/view/1103>. Acesso em: maio. 2025.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 9, n. 26, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.9.n.26.2010.187. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/187>. Acesso em maio. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. p. 42–53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/40>. Acesso em: maio. 2025.

MESQUITA, Rogério Garcia. A processualidade do direito administrativo contemporâneo. **Revista da procuradoria geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 203-230, jan./jun., 2012.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. p. 28–33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/87>. Acesso em: maio. 2025.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em maio. 2025

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (orgs.). **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão, STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.