

# **A Interseção entre Advocacia Pública, Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico Sustentável no Brasil**

**RESUMO:** A advocacia pública de Estado desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de acordo com os princípios constitucionais. Este artigo explora a interseção entre políticas públicas, desenvolvimento econômico e o papel dos procuradores. A análise destaca a importância de uma advocacia pública proativa e crítica, comprometida com um desenvolvimento sustentável e equitativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Desenvolvimento Econômico. Advocacia Pública. Efetividade. Atuação proativa.

## **INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento econômico constitui um dos pilares fundamentais para a construção de uma sociedade justa e equitativa. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reflete um compromisso com a promoção do desenvolvimento nacional, estabelecendo-o como um dos objetivos centrais da República Federativa. O preâmbulo da Constituição, ao delinear os princípios orientadores da nova ordem democrática, traduz o sentimento dos constituintes de criar um projeto de desenvolvimento que não apenas promova o crescimento econômico, mas que também se baseie na sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Esse compromisso é particularmente relevante à luz dos recentes eventos climáticos que afetaram o Estado do Rio Grande do Sul, eis que as crises ambientais e desastres naturais têm revelado a urgência de uma abordagem integrada para o desenvolvimento.

É nesse contexto que o papel dos procuradores do Estado assume uma importância crucial. Atuando na defesa dos interesses públicos e na implementação de políticas de Estado, os procuradores têm a responsabilidade de garantir que as iniciativas de desenvolvimento sejam conduzidas com rigor jurídico e alinhadas aos princípios constitucionais.

A reflexão sobre o papel dos procuradores do Estado no contexto desse projeto de desenvolvimento torna-se, portanto, uma questão premente. A atuação dos procuradores deve ir além da formalidade, incorporando uma visão crítica e proativa que considere os desafios impostos pelas mudanças climáticas e outras demandas emergentes.

Este artigo se propõe, portanto, a explorar a interseção entre as políticas públicas e o desenvolvimento econômico e o papel dos procuradores do Estado. A análise enfocará como os procuradores podem contribuir para um desenvolvimento sustentável e equitativo, à luz dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelo Brasil em geral.

Para tanto, serão apresentadas, em primeiro lugar, brevemente, as origens históricas da Advocacia Pública brasileira até o perfil delineado pela Constituição Federal de 1988. Na sequência, passa-se a examinar as funções desses advogados frente aos conceitos de políticas públicas e desenvolvimento econômico. Ao final, serão apresentadas algumas reflexões sobre o que esperar e desejar para a Advocacia Pública de Estado no Brasil no contexto apresentado.

## **1. ORIGENS DA ADVOCACIA PÚBLICA DE ESTADO**

As origens da Advocacia Pública no Brasil remontam ao período colonial e à estrutura administrativa portuguesa, cujas normas se estendiam às colônias. De modo geral, no Brasil colonial, as estruturas judiciária e administrativa formavam um ramo de poder único, voltado essencialmente para atender às necessidades da metrópole absolutista.

Portugal, por sua vez, era um Estado patrimonialista, no qual todos os bens e poderes estavam concentrados na figura do rei. Nesse contexto, e seguindo a tradição patrimonialista que se refletiria na Administração Pública brasileira, o advogado público era, na prática, o procurador do monarca colonizador. A sua denominação original, "Procurador dos Nossos Feitos", ilustra a fusão entre o público e o privado; entre o que pertencia ao rei e ao Estado.

Uma mudança significativa na Advocacia Pública durante o período colonial ocorreu com as Ordenações Filipinas, em 1603. Nesse momento, houve uma divisão das funções do Procurador dos Feitos da Coroa em: (i) Procurador dos Feitos da Coroa, (ii) Procurador dos Feitos da Fazenda e (iii) Promotor da Justiça da Casa de Suplicação. Com a reestruturação da burocracia portuguesa, houve um desmembramento das funções anteriormente concentradas no Procurador dos Feitos da

Coroa, que manteve algumas de suas atribuições, enquanto outras foram distribuídas entre os novos cargos.

A ausência de um sistema judicial independente no início do período colonial brasileiro refletia o regime absolutista da metrópole, sem separação dos Poderes. Desembargadores e juízes desempenhavam, além de suas funções judiciais, tarefas administrativas e de cumprimento de normas.

### **1.1 A advocacia pública em território brasileiro**

Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, instala-se uma nova organização judiciária no país, marcando um avanço rumo à independência institucional. As ações judiciais passaram a ser julgadas no próprio país, evitando a remessa a Portugal. A partir daí, alguns meses antes do 7 de setembro, em 1822, por sugestão de José Bonifácio de Andrada e Silva, organiza-se o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil. Teve curta duração, funcionando até 1823, quando foi dissolvido pelo proclamado Imperador Dom Pedro I.

Durante o Império, a Constituição de 1824 provocou um novo movimento de aglutinação das procuradorias, com a criação do Procurador da Coroa e Soberania Nacional. Esta instituição era responsável pela defesa judicial dos interesses da Fazenda e pela tutela dos interesses da sociedade, inclusive em questões criminais. Com essa reorganização, o Advogado Público passou a acumular funções que, atualmente, são atribuídas ao Ministério Público e à Advocacia de Estado, tendência que somente seria alterada em 1988.

A Proclamação da República em 1889 marca o início de uma nova fase na transformação jurídico-institucional brasileira. Inspirada na Constituição dos EUA, a Constituição de 1891 estabeleceu o formato federativo, republicano e presidencialista do Estado brasileiro. Conseqüentemente, ocorreram mudanças nas esferas judicial e do Poder Executivo que afetaram a configuração das procuradorias. A principal marca desse período na história da Advocacia Pública foi o esforço para separar as funções de Advocacia ou Procuradoria do Estado daquelas de Juízes e Desembargadores, introduzindo a noção de separação dos Poderes, quase inexistente nos regimes autoritários anteriores.

A Constituição de 1891 estabeleceu um modelo diferenciado para os Estados, permitindo que cada um deles se regesse por sua própria Constituição e leis, respeitando os princípios constitucionais da União. Com isso, foram criadas as primeiras procuradorias jurídicas estaduais, que passaram a exercer atividades de contencioso judicial e consultoria jurídica de forma independente das funções típicas do Ministério Público.

No Estado do Rio Grande do Sul, em meio aos acalorados debates da Assembleia Constituinte Estadual, exatos dez dias antes da promulgação da Carta Magna do Rio Grande do Sul, ocorrida em 29 de junho de 1935, criou-se a figura do Consultor-Geral do Estado. Na sequência, houve a criação da Consultoria Jurídica do Estado, mediante o Decreto nº 7.845, de 30 de junho de 1939. Tal órgão detinha a incumbência de “opinar sobre questões de direito que lhe fossem propostas pelas Secretarias de Estado, seus Departamentos e entidades autárquicas”. Foram necessários 25 anos e alguns meses, após o citado Decreto nº 7.845, para alcançar o dia de consolidação do órgão que originou a atual Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Em 13 de janeiro de 1965, o Decreto nº 17.114, diante da “conveniência da reunião dos serviços de Consultoria Jurídica e de Assistência Judiciária do Estado em um órgão único aparelhado à sua imediata e expedita realização”, criou o Departamento Jurídico do Estado, diretamente subordinado ao Governo Estadual. Em 25 de fevereiro de 1965, cria-se a Consultoria-Geral do Estado pela Lei nº 4.938. Transformava-se, assim, o Departamento Jurídico em Consultoria-Geral do Estado.

## **1.2. Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 trouxe um arranjo institucional inédito para a Advocacia Pública. Dentro do esforço de consolidar a democracia e a estabilidade institucional, a Carta estabeleceu a Advocacia de Estado como uma instituição própria, separada do Ministério Público e da Defensoria.

A Constituição de 1988 provocou uma mudança radical, transformando profundamente as carreiras jurídicas ligadas ao Estado federal. Estabeleceu que, nos Estados federados, existirá uma carreira própria de Procurador com competências exclusivas de representação judicial e consultoria. O advento da Constituição trouxe várias consequências, como: (i) a ruptura com a tradição de mais de cem anos de concentração da defesa da União no Procurador da República; (ii) a centralização da atividade consultiva e judicial em um único órgão; (iii) a garantia constitucional da Procuradoria-

Geral da Fazenda Nacional, com competência privativa para a execução da dívida ativa tributária e representação judicial da União em tais matérias; (iv) as Procuradorias estaduais, enfim, recebem guarida na Constituição Federal de 1988. Essa é a primeira Carta Magna federal que menciona, destacadamente, as funções da Procuradoria do Estado, distinguindo-as daquelas atribuídas ao representante do *parquet*.

Reza o art. 132: “Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

Agora sim, atendendo plenamente ao princípio da simetria constitucional, a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, previu no seu Título V, art. 115, como órgão integrante da Defesa do Estado e das Instituições Públicas, a Procuradoria-Geral do Estado.

Em resumo, ao longo da história, as funções de defesa do Estado evoluíram de uma concentração orgânica nas origens coloniais para um modelo de clara separação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e os órgãos de Advocacia do Estado. Esse avanço institucional reflete a criação de organismos com maior autonomia e profissionalização, fundamentais para a efetiva separação de Poderes e o controle da ação administrativa estatal.

## **2. O PAPEL INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA DE ESTADO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

No contexto das nações em desenvolvimento, a advocacia pública de Estado desempenha um papel crucial na efetivação das políticas públicas, servindo como alicerce para o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo.

Este capítulo explora a função institucional da advocacia pública, com ênfase nas suas atribuições e responsabilidades em garantir a legalidade, a eficiência e a justiça na implementação das políticas públicas. A atuação dos procuradores do Estado emerge como um elemento central na promoção do bem-estar social e na construção de um ambiente propício ao crescimento econômico.

Ao assegurar a conformidade dos atos administrativos com os princípios constitucionais e legais, a advocacia pública de Estado contribui decisivamente para a estabilidade jurídica, um fator imprescindível para a atração de investimentos e para a confiança nas instituições. Com foco

especial na realidade brasileira, e mais especificamente no contexto do Rio Grande do Sul, este capítulo analisa as inter-relações entre a advocacia pública, as políticas públicas e o desenvolvimento econômico, destacando a importância de um aparato jurídico comprometido com os valores democráticos e de justiça social.

## **2.1 Papel Institucional da Advocacia Pública**

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Advogados Públicos de Estado as funções de consultoria jurídica e contencioso judicial, conforme os artigos 131 e 132. Do ponto de vista sistemático, essas atividades estão inseridas no Capítulo IV da Constituição, que trata das “funções essenciais à justiça”. Os advogados de Estado, portanto, atuam como agentes públicos que, ao lado do Ministério Público, da Advocacia privada e da Defensoria Pública, exercem uma função adjacente, mas essencial, à Justiça, conforme abordada no Capítulo III da Constituição.

Entretanto, essa perspectiva de atividade relacionada ao Poder Judiciário é imprecisa. O advogado público de Estado tem a missão de promover o diálogo entre o interesse público, originado na vontade dos representantes eleitos, e os limites e possibilidades do ordenamento jurídico. Mais do que um simples postulante ou defensor do ente público em demandas judiciais, o advogado de Estado deve atuar como um consultor proativo na promoção de diversos interesses públicos.

Assim, suas funções são típicas e estruturantes do próprio Estado, enquanto entidade legitimada pela vontade popular representada no Poder Executivo, bem como pelos parâmetros estabelecidos pelos atos do Poder Legislativo e do constituinte. Nesse sentido, a Advocacia de Estado deve ser compreendida com base nos dispositivos constitucionais do título IV da Constituição, que trata da Organização dos Poderes e define as bases da organização estatal.

Os artigos 131 e 132 da Constituição atribuem à Advocacia-Geral da União, às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, e, implicitamente, à Advocacia Pública Municipal, as funções de representação jurídica, consultoria e assessoramento do Poder Executivo. Essas funções se dividem em preventivas (consultoria e assessoramento jurídico) e postulatórias (representação judicial). As funções preventivas visam orientar a Administração Pública e evitar ilegalidades, enquanto as postulatórias visam a defesa dos interesses do Estado perante o Poder Judiciário.

É crucial destacar que a Constituição prevê que a Advocacia Pública de Estado seja instituída como um corpo técnico permanente, em resposta à necessidade de especialização no Estado contemporâneo e em sociedades complexas. A profissionalização requer a organização em carreira, com cargos providos por meio de concursos públicos e a manutenção da isonomia com outros organismos jurídicos do Estado. Esse *status* deve garantir à Advocacia Pública autonomia funcional, administrativa e orçamentária, para permitir o efetivo exercício de suas atividades junto ao governo.

Essas prerrogativas são essenciais para os valores do Estado Democrático de Direito, pois garantem a existência de instituições robustas voltadas para o controle da juridicidade dos atos do Poder Público. Além disso, essas características evitam interferências políticas indevidas, permitindo à Advocacia de Estado o exercício de funções técnicas e despolitizadas.

## **2.2 Políticas Públicas**

A concepção de uma conduta governamental demanda extensos debates. É um engano considerar que o processo seja simples ou consensual. Divergências ideológicas, políticas e de visão estatal frequentemente emergem e se acentuam durante a formulação de uma política pública.

Não se deve esperar facilidade ou unanimidade ao construir uma política pública. Conflitos de ideias e interesses são abundantes nesse contexto. Os custos e ganhos esperados das decisões políticas influenciam o comportamento das pessoas e, conseqüentemente, moldam o processo político, formando as arenas, tal como proposto na doutrina de Maria das Graças Rua. O modelo de arenas políticas refere-se aos processos de conflito e consenso relacionados às diversas políticas públicas. As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos e interativos que definem a dinâmica de atuação dos atores, suas alianças e os conflitos entre eles, baseados em questões, preferências, expectativas e oportunidades estruturais.

Não há dúvidas de que a discussão, o debate e até mesmo o conflito são elementos intrínsecos à formulação de políticas públicas no âmbito de um regime democrático. Não por acaso, Maria Dallari Bucci, em um artigo específico, conclui que, apesar de um raciocínio prolongado sobre o conceito jurídico de políticas públicas, não há um conceito jurídico definido para políticas públicas. O que existe é um conceito utilizado por juristas e não juristas como guia para entender e trabalhar com políticas públicas.

Juristas têm tentado definir o conceito de política pública. Carvalho Filho a define como “diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios da coletividade”. Esta definição reflete um objetivo de alcance, consistente com o conceito de *policy*, e destaca a atuação governamental e o arcabouço social, político e econômico envolvido na formulação da política pública.

Maria Dallari Bucci define política pública como: “Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Independente do conceito a ser utilizado, a doutrina refere que as políticas públicas possuem ciclos a serem seguidos. Neste sentido, conforme destacado por Clarice Duarte, é importante observar que (i) as fases do ciclo não são linearmente sequenciais, mas constituem um processo dinâmico e iterativo; e (ii) as fases são interdependentes e mutuamente influenciadas, possibilitando que a avaliação dos impactos de uma política permita corrigir rumos, redefinir prioridades e até redimensionar métodos para alcançar os objetivos estabelecidos.

## **2.3 Desenvolvimento Econômico**

O desenvolvimento nacional é um conceito central para a organização econômica e social de um país. No Brasil, a discussão sobre desenvolvimento envolve não apenas aspectos econômicos, mas também questões jurídicas e culturais. Esta reflexão é particularmente relevante em um contexto de crescente interesse acadêmico e prático sobre como as políticas públicas podem ser formuladas e implementadas para atender às necessidades da sociedade.

Como políticas públicas podem ser aprimoradas para garantir um desenvolvimento econômico sustentável e justo? Qual a interação entre direito, economia e desenvolvimento neste contexto?

A crise econômica global de 2008 e 2011 levou muitos autores a defenderem a volta da regulação estatal para enfrentar crises, bem como e a pandemia recente evidenciou a necessidade de

intervenção estatal. Ademais, eventos climáticos extremos, como aqueles recentemente vivenciados pelo Rio Grande do Sul, demonstram a necessidade de intervenção estatal, intervenção esta que deve se dar com eficiência das políticas de estímulo econômico.

Ao estudar a Constituição, é evidente que o preâmbulo expressa um compromisso com o desenvolvimento nacional. Não sem razão, o constituinte incluiu no artigo 3º a garantia do desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Esta visão aponta para a necessidade de um enfoque multifacetado, onde o Direito não apenas regula, mas também orienta as opções éticas da sociedade.

A questão central é: o Estado pode realmente impor limites ao poder econômico para evitar crises e combater desigualdades? Essa questão foi fundamental para o desenvolvimento da teoria do direito, especialmente no final do século XIX e início do século XX, com pensadores como Kelsen e Schmitt. A teoria do direito aborda a separação entre o Estado e a economia, mas também destaca que o Estado não é apenas um garantidor das condições capitalistas, mas também um produto dessas condições.

A intervenção estatal não é nova e sempre foi parte do capitalismo desde seu início. O Estado, ao decretar impostos e regular o comércio, exerce um papel crucial na manutenção da propriedade privada e nas relações jurídicas. A relação entre o Estado e a economia é complexa e marcada por conflitos e disputas, onde o Estado frequentemente precisa negociar e adaptar-se às condições econômicas e sociais.

E qual a relação do almejado desenvolvimento econômico com os procuradores de Estado? A etimologia define o advogado como aquele que fala e intercede em nome e benefício de outrem. Um bom advogado protege os interesses do cliente e busca viabilizar ou defender, nas diversas esferas (judicial, administrativa, arbitral, negocial, etc.), dentro dos parâmetros estabelecidos pelo direito e pela ética profissional, os projetos, interesses, patrimônio e convicções dos representados.

De maneira semelhante, o advogado público é aquele que fala em nome do Estado, porém adquire características distintas das de outros advogados. O procurador de Estado, ao falar em nome de um Estado que representa e integra, compromete-se com a consolidação do projeto desse Estado. No contexto atual, isso refere-se ao Estado Democrático de Direito, que é a síntese do Estado de Direito (rule of law) com o ideal democrático.

No entanto, a legitimidade do Estado contemporâneo não se restringe à conformidade com o direito. É essencial que o Estado também seja democrático, ou seja, que seja orientado pela vontade coletiva do povo, intermediada e viabilizada por agentes eleitos (democracia

representativa). Isso implica, primeiro, que a base normativa de vinculação do agente público seja estabelecida por representantes efetivos do povo, e, segundo, que o aparato burocrático estatal seja dirigido por um agente eleito pelo voto popular.

Assim, o advogado do Estado contemporâneo deve, simultaneamente, falar em nome do direito e da vontade política dos líderes eleitos para a Administração Pública. Sua missão é advogar pelo avanço dos interesses políticos dentro dos limites da racionalidade jurídica.

Reconhecer a presença da política nesses órgãos não deve, contudo, implicar que se confunda o advogado público com um agente destinado a promover as vontades dos governantes. O advogado público responde ao interesse público, que se aproxima, mas não se confunde com a vontade dos agentes eleitos do Executivo. Ele deve atuar dentro dos limites e possibilidades do direito. Caso haja vontade política, o advogado público deve refletir e buscar formas de viabilizá-la, sempre respeitando as normas legais.

O advogado de Estado não é um agente de governo, mas sim um servidor do Estado de Direito, em benefício da democracia. Deve utilizar a técnica jurídica para legitimar os interesses democráticos da forma mais eficiente possível, enquanto controla as pretensões políticas. Seu dever é fornecer ao administrador interpretações possíveis, indicar riscos e ser rigoroso com pretensões que ultrapassem esses limites.

### **3. ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA**

O advogado público tem um compromisso permanente com a democracia, de modo que não pode ser utilizado para promover o autoritarismo. Os preceitos constitucionais incidem sobre suas atividades diárias, tornando inadmissível que o advogado público endosse atitudes imorais ou ilegais, ou aja em desacordo com valores fundamentais do nosso sistema democrático, como o princípio da impessoalidade, por exemplo.

Uma política pública estabelecida deve, em princípio, ser coerente com a orientação derivada dessa etapa política. Seu mérito está intrinsecamente ligado ao contexto político, resultante de um amplo espaço de discricionariedade dos altos gestores da República, com o propósito de refletir os arranjos políticos que possibilitaram sua implementação institucional.

Não obstante, conforme observação de Ricardo Fernandes, a atividade do advogado público é de natureza jurídica, e não política. Assim, “a escolha das políticas públicas não está

dentro de sua competência constitucionalmente delineada”. Portanto, o mérito da política pública, aquilo que Clarice Duarte denominou de “programa”, não pode ser avaliado pelo advogado público durante o processo de construção da norma jurídica que a implementa.

No entanto, o advogado público, devido à sua atuação constante no processo normativo administrativo, pode ajustar o conteúdo da proposta de ato regulador da política pública com o intuito de evitar ambiguidades de interpretação e/ou corrigir deficiências de juridicidade, além de sugerir procedimentos adequados para garantir a efetividade normativa.

A conduta proativa do advogado público nesta etapa é de suma importância.

A fase de elaboração da política pública é um estágio em que a atuação do advogado público se revela indispensável. A definição de um regime jurídico para regulamentar uma área específica de atuação econômica e/ou social é um trabalho complexo que demanda expertise temática e elevada atenção metodológica.

Não é por acaso que, conforme registrado por Silva Filho, a relação estreita entre o advogado público, a área técnica e os formuladores de política pública é essencial. Esta colaboração visa transferir conhecimento especializado para o operador jurídico, permitindo-lhe exercer suas funções de consultoria e assessoria jurídicas com a máxima proficiência.

Para que uma política pública seja efetivamente concebida, é necessário um planejamento adequado, que inclua a realização de estudos técnicos, análises de impacto, avaliações robustas do cenário subjacente à política, e um debate transparente com a sociedade e com os atores privados envolvidos na execução da política pública. A prognose dos diversos cenários para a futura normatização é crucial para identificar e mitigar, desde a fase inicial, possíveis problemas que possam comprometer a aplicação da política.

Nesse contexto, o advogado público pode contribuir significativamente ao recomendar, por exemplo, a elaboração de estudos técnicos, cujas conclusões podem instruir a exposição de motivos do futuro ato legislativo. Além disso, é importante notar que, muitas vezes, a elaboração desses estudos é condição imprescindível para a validade normativa (como estipulado nos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Portanto, o advogado público deve não apenas recomendar, mas exigir a produção desses documentos técnicos.

Há que se ressaltar que diante de casos de urgência e/ou emergência – como os eventos climáticos que assolaram o Estado do Rio Grande do Sul nos meses de abril e maio de 2024 – medidas são adotadas para minorar ou impedir os prejuízos, e estas, por certo, necessitam que sejam

rapidamente decididas e postas em prática, com o que não se defende, neste contexto, que o Procurador do Estado seja um burocrata que apenas atrapalhe ou atrase a liberação dos recursos ou impeça a adoção das medidas necessárias, mas sim que analise o objetivo da política pública a ser implementada. Os objetivos da política pública - quiçá a própria política pública - ao ingressar para análise jurídica, muitas vezes não estão claramente definidas. Trata-se de uma política a ser adotada para o curto prazo? Ou para o médio e longo prazo?

O direcionamento dos gastos, ou melhor, dos investimentos, deve ter como objetivo principal mitigar os efeitos atuais e futuros da crise. O cenário que se projeta, contudo, é necessariamente incerto, e os recursos limitados certamente afetarão o leque de opções disponíveis.

As ações que objetivam a reestruturação a médio e longo prazo necessariamente necessitam ser planejadas, mesmo em um cenário de crise. Há uma relação econômica entre o custo de qualquer ação específica e o custo de não agir, ou seja, ações para evitar ou minimizar riscos não podem ser tomadas a qualquer preço. Em termos práticos, as implicações de um determinado risco devem ser avaliadas em relação às consequências de lidar com esse evento ou direcionar recursos para outras prioridades, e é importante que exista uma abordagem racional na tomada de decisões, baseada no argumento de que um processo bem estruturado tende a gerar avaliações e resultados melhores com o passar do tempo.

Outra questão relevante é que, muitas vezes, uma nova regulamentação pode promover uma reformulação abrangente de um cenário econômico e/ou social. A implementação de uma norma radical, sem regras de transição, pode levar ao desrespeito contínuo das novas disposições e a discussões jurídicas futuras. Portanto, é recomendável avaliar a necessidade de regimes de transição para garantir o princípio da segurança jurídica, no que se refere à proteção da confiança das pessoas em atos, procedimentos e condutas do Estado.

Por fim, os procuradores do Estado podem – e devem - agir de forma proativa na interlocução entre diferentes secretarias, mormente diante da complexidade dos desafios causados em crises extremas, como aquelas causadas por eventos climáticos, nos quais há dificuldades na identificação e definição de prioridades para alocação dos recursos disponíveis, havendo sobreposição de iniciativas ou direcionamentos a categorias econômicas, deixando outras desatendidas.

Como em regra a adoção das medidas a serem postas em prática são precedidas de análise jurídica, os procuradores de Estado podem verificar, em sua análise, a existência de sobreposições e

recomendar a governança e cooperação entre as políticas públicas, garantindo com isso a eficiência necessária.

## CONCLUSÃO

Desde o tempo do Procurador dos Nossos Feitos até o atual advogado de Estado, houve significativas transformações. Esses avanços têm sido positivos. O advogado de Estado deixou de ser um procurador dos bens e interesses do rei para se tornar um agente a serviço do Estado Democrático de Direito.

O marco mais significativo da consolidação normativa desse processo foi a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição Cidadã elevou a Advocacia de Estado a um *status* inédito de especialização e autonomia, diferenciando-a das demais procuraturas públicas.

No entanto, a realidade prática muitas vezes diverge do ideal previsto na Constituição.

Como delineado, o objetivo principal da construção de uma sistemática jurídica que estabeleça uma política pública é garantir sua efetividade, de modo a promover as mudanças desejadas pelos formuladores da política. Para alcançar tal objetivo, é inquestionável que um planejamento meticuloso, que inclua um debate extenso tanto interno quanto externo à esfera pública, é imprescindível para o correto desenvolvimento da política pública.

Por outro lado, a participação do advogado público, especialmente na etapa de formulação, acrescenta um elemento valioso à construção da política, com o propósito de identificar e, se possível, mitigar antecipadamente potenciais problemas jurídicos que possam surgir durante sua implementação.

Assim, uma atuação meramente formal na construção de políticas públicas não é considerada adequada. Embora as procuradorias do Estado não envolvam a análise do mérito da política pública, o advogado público pode e deve contribuir para sua construção e consolidação, com o objetivo de auxiliar no processo de efetivação da política pública estabelecida.

Diante das recentes lições aprendidas, destaca-se a necessidade da correta identificação do grau de planejamento a ser exigido, considerando o objetivo da política pública a ser perseguida, bem como a necessidade de regras de transição entre os regimes, eis que por vezes não é mensurado o efeito da substituição promovidas e, por fim, a interlocução que os procuradores podem promover entre as diferentes secretarias e/ou entre o Governo do Estado e o Governo Federal, com o intuito principal de evitar a sobreposição ou promover propostas de coordenação entre essas políticas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; Pó, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (org. Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio; Regina Silvia Pacheco). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp 25-75.

ACKERMAN, Bruce, The new separation of powers. *In Harvard Law Review*, vol. 113, n. 3, jan. 2000, pp. 633-725.

AGUIAR, Guilherme Salgueiro Pacheco de Aguiar. Controle de políticas públicas pelo advogado público (?!): considerações embrionárias. *Fórum Administrativo – FA*, nº 168. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 34-61.

ALBARRAN, Michel Ivan Osandon. A Representação do Brasil em nível internacional: o lugar da Advocacia Geral da União. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *In Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, nº 1. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 219-217

BINENBOJM, Gustavo. O Papel da Advocacia Pública na Estabilidade Jurídica e no Desenvolvimento do País. *In Advocacia Pública de Estado: Estudos Comparativos nas Democracias Euro-Americanas* (org.: Adriano Sant’Ana Pedra, Julio Pinheiro Faro e Pedro Gallo Vieira). Curitiba: Juruá, 2014, pp. 111-120

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *In Revista de Direito Administrativo: Edição Especial - Direito Público na Lei de*

Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>>.

BUCCI, Maria P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria P.D (Coord.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José S. Políticas Públicas: possibilidades e limites. In: FORNITI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.) Políticas Públicas: possibilidade e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

Christiano, Tom. Democracy. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2015 Edition). Stanford: Edward N. Zalta (Ed.), 2015. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/democracy>>. Acesso em: 23.07.2024.

CONTE, Francesco. Advocacia Pública, Ética e Defesa da Legalidade. In *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 59. Rio de Janeiro: 2005, pp. 83-88.

CORTESE, Fulvio. A Assistência e a Defesa Jurídicas como Funções Administrativas: A advocacia de Estado na Itália. In *Advocacia Pública de Estado: Estudos Comparativos nas Democracias Euro-Americanas*. (org.: Adriano Sant’Ana Pedra, Julio Pinheiro Faro e Pedro Gallo Vieira). Curitiba: Juruá, 2014, pp. 141-163

COLODETTI, Bruno; MADUREIRA, Claudio Penedo. A autonomia funcional da Advocacia Pública como resultado de sua importância para a aplicação legítima do Direito no Estado Democrático Constitucional Brasileiro. In *Revista da APES – Temas de direito público, a importância da atuação da advocacia pública para a aplicação do direito*, vol. 2. Salvador, Juspodivm, 2009. Disponível em: < <http://bdjur.tjdf.tj.jus.br/xmlui/handle/123456789/2683>>. Acesso em: 23.07.2024.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In *Revista de Administração Pública*, vol. 42, n. 5, 2008, pp. 828-874.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, 9. impressão.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CYRINO, André Rodrigues. Advocacia Pública . Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica->. Acesso em 23.07.2024.

DEMO, Roberto Luís Luchi. Advocacia pública. *In Revista da Procuradoria Federal Especializada-INSS*, vol. 9, n. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pp. 23-72.

DUARTE, Clarice S. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia Tuma M. (Org.) *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. Atlas, 2013.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 11. ed., São Paulo: Globo, 1997.

FARIA, Dárcio Augusto Chaves. A Ética Profissional dos Procuradores Públicos. *In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 46. Rio de Janeiro: 1993, pp. 77-102.

FERNANDES, Ricardo V.C. Regime jurídico da advocacia pública. São Paulo: Método, 2010.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta Brasil, 2007.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da advocacia pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. *In Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça* (org. Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza). Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 335-361.

GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque. *Raízes do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro, 2006.

KAHN, Paul. *The Cultural Study of the Law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

KAHN, Paul. *The reign of law: Marbury v. Madison and the construction of America*. New Haven: Yale University Press, 1997

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A Responsabilidade Pessoal do Parecerista Público em Quatro Standards. *In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 64. Rio de Janeiro: 1993. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/263739/DLFE30775.pdf/10AResponsabilidadePessoaldoPareceristaPublicoemquatrostandards.pdf>>. Acesso em: 25.07.2024.

MADUREIRA, Cláudio. *Advocacia Pública*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MADUREIRA, Claudio. As procuradorias públicas no direito brasileiro: uma análise histórica. *In Dimensões*, vol. 33, 2014, pp. 241-260.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, Tomo I. Coimbra: Coimbra, 1988.

MONTBRUN, Alberto; VALENZUELA, Edgardo. O Perfil da Fiscalía de Estado no Direito Público Provincial Argentino. *In Advocacia Pública de Estado: Estudos Comparativos nas Democracias Euro-Americanas* (org.: Adriano Sant'Ana Pedra, Julio Pinheiro Faro e Pedro Gallo Vieira. Curitiba: Juruá, 2014, pp. 39-64.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. *In Revista Brasileira de Advocacia Pública - RBAP*, ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 22-29.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. *In Revista de informação legislativa*, vol. 29, n. 116. Brasília: 1992, pp 41-57.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência Técnico-Funcional da Advocacia de Estado. *In Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. 16. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 3-23.

ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: Funções públicas essenciais à Justiça* (org.: André da Silva Ordacgy, Guilherme José Purvin Figueiredo). Curitiba: Letra da Lei, 2009.

PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: Instituição de Estado ou de Governo?*. Brasília: LTr Editora, 2015.

PARÁ FILHO, Tomás. A Advocacia do Estado. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 22. Rio de Janeiro: 1990, pp. 13-49.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; FARO, Julio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo. *Advocacia Pública de Estado: Estudos comparativos das democracias euro-americanas*. (org.: Adriano Sant'Ana Pedra, Julio Pinheiro Faro e Pedro Gallo Vieira). 1. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. trad. por Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROSSATO, Luciano Alves. *Temas Avançados da Advocacia Pública: Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 2. ed. São Paulo: Jurispodivm, 2016.

ROSAS, Roberto. *A Advocacia-Geral da União. A Constituição Brasileira 1988: interpretações*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

RUA, Maria G. Políticas públicas. Departamento de Ciência da Administração – UFSC. Brasília: UAB, 2009.

SCHUBSKY, Cássio. *Advocacia Pública: apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

SESTA, Mario Bernardo. Advocacia do Estado: posição institucional. *In Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 117. Brasília: 1993, pp. 187-202.

SILVA, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. *In Revista Interesse Público*, vol. 26, Belo Horizonte: Fórum, 2004, pp. 255-264.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A advocacia pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito. Feito em 2014. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/525>. Acesso em: 28.07.2024.

SILVA, Rodrigo Crelier Zambão da. Cooperação e eficiência nos contratos públicos: abordagem normativa e o papel da Advocacia Pública. *In Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro*, vol. XXIV, (coord. Nicola Tutungi Júnior e Rodrigo Crelier Zambão da Silva), 2016, pp. 45-82.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O Papel da Advocacia Pública no controle da legalidade da administração. *In Revista da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, n. 1, 2005, pp. 28-44.

STONE, Alan. Rule of Law. *In International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol. 4., (org.: Jay Shafritz). Boulder, CO: Westview Press, 1998.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: Principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. *In Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. (org.: Jefferson Carús Guedes; Luciane Moessa de Souza). Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 363-394.