



## QUALIFICANDO A LEGISLAÇÃO: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE NORMAS

Sérgio Laguna Pereira\*

### RESUMO:

Este trabalho analisa o impacto e a importância da atuação da Advocacia Pública no aprimoramento da produção legislativa, vital para a efetivação das políticas públicas. Através de uma revisão bibliográfica e empregando o método indutivo, a pesquisa explora a transformação necessária no papel dos advogados públicos, sugerindo um envolvimento mais direto e significativo na criação de legislações. Inicialmente, discute-se o papel fundamental da Advocacia Pública e sua interação com o processo legislativo, enfatizando suas responsabilidades institucionais. Em seguida, a análise se volta para a prática da avaliação de impacto normativo, enfatizando a importância de antecipar as implicações legais e sociais das normas. Finalmente, são propostas estratégias para aperfeiçoar o procedimento administrativo legislativo, destacando a importância da cooperação interdisciplinar e da inclusão da sociedade civil, visando um processo legislativo mais eficaz e inclusivo. Este estudo destaca a necessidade de uma redefinição do papel da Advocacia Pública, posicionando-a como peça-chave no processo de elaboração normativa, garantindo legislações mais justas e alinhadas com as necessidades sociais.

Palavras-chave: Advocacia Pública; Elaboração de Normas; Políticas Públicas; Avaliação de Impacto; Processo Administrativo Legislativo.

## QUALIFYING LEGISLATION: THE STRATEGIC ACTION OF STATE ADVOCACY IN THE PREPARATION OF RULES

### ABSTRACT:

This work analyzes the impact and importance of the role of State Advocacy in improving regulations, vital for the implementation of public policies. Through a literature review and using the inductive method, the research explores the necessary transformation in the role of public lawyers, suggesting a more direct and significant involvement in the creation of legislation. Initially, the fundamental role of State Advocacy and its interaction with the legislative process is discussed, emphasizing its institutional responsibilities. Next, the analysis turns to the practice of regulatory impact assessment, emphasizing the importance of anticipating the legal and social implications of standards. Finally, strategies are proposed to

---

\* Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e pela *Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Alicante* (UA), Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Máster Universitario em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela *Universidad de Alicante*, Espanha. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



improve the legislative administrative procedure, highlighting the importance of interdisciplinary cooperation and the inclusion of civil society, aiming for a more effective and inclusive legislative process. This study highlights the need to redefine the role of State Advocacy, positioning it as a key player in the normative drafting process, ensuring fairer legislation that is aligned with social needs.

**KEYWORDS:** State Advocacy; Preparation of Standards; Public policy; Impact Assessment; Legislative Administrative Process.

## INTRODUÇÃO

Diante da complexidade crescente com que o Poder Público se depara ao regular as múltiplas facetas da sociedade, cada qual com suas demandas técnicas e especificidades únicas, surge como essencial a intervenção da Advocacia Pública na mediação técnico-jurídica. Este cenário de diversidade e intrincados desafios regulatórios amplia consideravelmente as responsabilidades dos atores envolvidos no processo administrativo legislativo, fase preparatória da proposição de leis e decretos, demandando deles uma investigação meticulosa do impacto das normas propostas. A compreensão acurada das repercussões legais e sociais de tais normativas é fundamental não somente para a eficácia das políticas públicas, mas também para assegurar sua aceitação e legitimidade junto à sociedade. A omissão dessa análise crítica pode acarretar significativos entraves jurídicos, colocando em risco o êxito e a credibilidade das políticas públicas, além de instaurar um clima de insegurança jurídica.

Com o intuito de explorar a potencialidade de uma análise detalhada do impacto normativo — realizada precocemente, durante a fase preparatória das propostas legislativas pelo Poder Executivo, e antes do início do processo legislativo formal — este artigo objetiva demonstrar como tal prática pode se revelar um instrumento relevante para o refinamento e efetiva aplicação das políticas públicas. Tal abordagem visa prevenir falhas jurídicas e contribuir para a criação de um arcabouço regulatório mais coeso e eficiente.

O foco da discussão recai sobre a urgência de revisitar e expandir o papel historicamente designado aos profissionais da Advocacia Pública, sugerindo que assumam um papel mais ativo e significativo na formulação de leis e regulamentos. Na seção inicial do artigo, serão discutidas as funções institucionais fundamentais da Advocacia Pública e como estas se entrelaçam com o processo administrativo legislativo promovido pelo Poder Executivo, antes da propositura das leis, ou edição de decretos regulamentares.

A análise se aprofundará enfatizando a essencialidade de uma avaliação de impacto normativo sistemática pelo Poder Executivo, permitindo a antecipação e mitigação das repercussões legais e sociais das normas propostas. A implementação desse mecanismo envolve análises econômicas, sociais, ambientais e administrativas, garantindo uma legislação equilibrada e eficaz. Sublinha-se a importância de um processo participativo e da capacitação em avaliação de impacto, visando promover políticas públicas resilientes, transparentes e alinhadas aos princípios de justiça e desenvolvimento sustentável.

Finalmente, aborda-se estratégias inovadoras para aprimorar o processo administrativo legislativo. Será dada ênfase à importância da colaboração interdisciplinar com diversos órgãos técnicos da Administração Pública, bem como o engajamento público como recursos valiosos para enriquecer o debate normativo. Tais práticas são fundamentais para a criação de leis mais eficazes, inclusivas e representativas dos interesses e necessidades da sociedade. Propõe-se,



assim, uma redefinição do papel da Advocacia Pública no processo administrativo legislativo, apontando para sua função essencial não apenas como guardião da legalidade, mas como facilitadora de um diálogo construtivo entre Estado e sociedade na construção de um ordenamento jurídico mais justo e equitativo.

Recorrendo à pesquisa bibliográfica, o presente trabalho terá base lógico-investigativa apoiada no método indutivo (PASOLD, 2018, p. 91), tendo sido utilizadas, ainda, as técnicas do referente, da categoria e do conceito operacional (PASOLD, 2018, p. 62, 31 e 42).

## 1. Advocacia Pública e suas funções institucionais.

A Advocacia Pública, conforme delineado nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal (BRASIL, 2024), tem por missão constitucional o exercício da prerrogativa exclusiva de representação judicial e extrajudicial da Administração Pública, além da prestação de assessoramento e consultoria jurídica aos gestores. Ela é composta por membros organizados em carreira, e aprovados em concurso público de provas e títulos.

Conforme destacado por Cláudio Madureira (2016, p. 99), a atuação dessa instituição estatal e de seus membros, identificados nas legislações como procuradores ou advogados do Estado, abarca um espectro de funções essenciais. Dentre elas, destaca-se a já mencionada representação dos interesses dos entes políticos em âmbito judicial e extrajudicial, bem como a oferta de consultoria e assessoramento jurídicos; há ainda a execução do controle interno sobre a legalidade e/ou juridicidade das ações da Administração Pública.

No âmbito da representação judicial, também conhecida como contencioso judicial, os advogados públicos assumem a defesa dos interesses da Administração Pública perante o Poder Judiciário. É sua responsabilidade assegurar que os atos administrativos e as políticas públicas em desenvolvimento ou planejamento sejam reconhecidos por sua juridicidade. Também eles atuam na cobrança extrajudicial e judicial da dívida ativa, correspondente a créditos da Fazenda Pública. De maneira similar, a representação extrajudicial envolve a defesa dos interesses do Estado perante órgãos de controle ou na interação com outros entes federativos (SOUZA; PEREIRA, 2023, p. 56).

A consultoria e o assessoramento jurídico, por sua vez, também são componentes fundamentais da orientação jurídica oferecida pela Advocacia Pública. A consultoria jurídica "destina-se à orientação dos agentes estatais sobre como deve se dar a aplicação do direito" (MADUREIRA, 2016, p. 100). Neste contexto, os advogados públicos emitem pareceres em processos administrativos que exigem análise jurídica prévia, quando "são chamados a se manifestar em processos administrativos instaurados para a prática de atos cuja confecção dependa de prévia análise jurídica" (MADUREIRA, 2016, p. 101).

A consultoria, praticada com "larga autonomia em benefício imediato da própria ordem jurídica e de toda a sociedade", destaca-se por sua liberdade na indicação da melhor via jurídica a ser seguida. Não se trata, na hipótese, de atuação como representante de parte; o consultor, no exercício da consultoria,

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; ele atua na defesa do interesse público primário, de que é titular a coletividade, e não na defesa do interesse público secundário, de que é titular a autoridade administrativa. (DI PIETRO, 2016)

Já o assessoramento jurídico, visto como uma atividade de suporte com "menor autonomia e em benefício do Estado", foca na implementação de decisões políticas dentro dos parâmetros legais (GRANDE JÚNIOR, 2009, p. 64). Consoante salienta Gustavo Binenbojm (2010, p. 35),

O Advogado Público tem como uma das suas missões institucionais mais nobres e relevantes cuidar da viabilização jurídica de políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos. (...) Nesse sentido, o papel do Advogado Público é o de realizar a mediação entre a vontade democrática e o direito.

No feixe de atribuições institucionais da Advocacia de Estado, outra função primordial é o controle interno da legalidade das ações administrativas, uma atividade que envolve o controle da aplicação do direito pela Administração Pública (MADUREIRA, 2016, p. 109). Este mecanismo visa corrigir falhas internas e garantir a reparação de direitos ou interesses individuais afetados por desvios ou omissões na aplicação da lei.

Conforme Odete Medauar,

O controle interno visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da 'boa administração', a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas. (MEDAUAR, 2016, p. 162)

Nesse contexto, conforme sustenta Alexsandro Juvêncio Leopoldo (2015, p. 10),

O dispositivo constitucional da advocacia pública nos Estados criou um sistema integrado, de tal forma que quando a Constituição confere a representação judicial, nela está inserida a representação administrativa que é um *minus* em relação a representação *ad juditia*. Na mesma esteira, quando a Carta Constitucional se refere à consultoria jurídica, também abrange o assessoramento e a fiscalização dos atos administrativos quanto à legalidade, à probidade e à ética.

A Advocacia Pública desempenha, assim, um papel crucial na manutenção da governabilidade e na implementação de políticas públicas conforme os critérios de constitucionalidade e legalidade. Através do controle prévio dos atos administrativos, a Advocacia Pública esforça-se para evitar a prática de atos inconstitucionais ou ilegais que poderiam obstar ou retardar a realização das políticas públicas (MUNAKA, 2019, p. 96).

As funções de acautelamento, promoção e defesa do interesse público constitucionalmente cometidas com exclusividade à Advocacia Pública representam verdadeiro fator de contrabalanço dentro do Poder Executivo e de aperfeiçoamento dos atos estatais, inclusive os normativos. Daí a manifesta importância estratégica da Advocacia Pública para o Estado Democrático de Direito.

O diálogo entre o Chefe do Poder Executivo, Ministros, Secretários e demais agentes políticos com competência decisória, de um lado, e os Advogados Públicos, com competência técnica, de outro, possui a inegável virtude de conduzir a uma clarificação e maior correção e ajustamento jurídico das decisões de governo, especialmente em sede de políticas públicas.

Ao zelar pela juridicidade dos atos do Estado, a Advocacia Pública tende a mitigar a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade e outros questionamentos que tanto sobrecarregam o Poder Judiciário e que muitas vezes redundam em vultosas condenações para o erário. (SILVA FILHO, 2014, p. 22)

Neste cenário multifacetado, torna-se evidente que a Advocacia Pública desempenha um papel que transcende a mera defesa dos interesses imediatos da Administração Pública. Sua atuação abrange uma gama mais ampla de responsabilidades, incluindo a promoção da eficácia



das políticas desenvolvidas pelo Estado e, conseqüentemente, contribuindo para a concretização dos direitos dos cidadãos tal como previstos no ordenamento jurídico. Essa contribuição é especialmente significativa quando tais direitos alinham-se com o interesse público primário, evidenciando um compromisso com o bem-estar coletivo e a justiça social (SOUZA; PEREIRA, 2023, p. 57). Diógenes Ivo Fernandes de Souza Silva amplia essa compreensão ao afirmar que o compromisso dos advogados públicos estende-se para além da administração imediata, atingindo o cerne do ordenamento jurídico e, por extensão, o interesse público primário. Essa perspectiva ressalta a importância da Advocacia Pública não apenas como defensora da Administração, mas como guardiã da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, uma distinção crucial que coloca o foco na justiça e na legalidade como valores supremos na gestão pública (SILVA, 2017, p. 12).

Essa interpretação reforça a ideia de que a atuação da Advocacia Pública não deve ser vista como limitada à defesa dos atos e interesses da Administração Pública em um sentido estrito. Ao contrário, ela deve ser entendida como uma prática jurídica comprometida com a manutenção da ordem legal, a promoção do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais. Assim, o papel do advogado público é central na garantia de que as políticas e ações do Estado não apenas cumpram com as exigências legais, mas também atendam aos princípios de justiça e equidade, contribuindo para o fortalecimento da confiança dos cidadãos no sistema jurídico e na administração pública como um todo.

Por fim, é imperativo enfatizar a função relevante desempenhada pela Advocacia Pública na esfera da prevenção de litígios e na facilitação do acesso à Justiça para todos os cidadãos. Este papel se manifesta de forma mais evidente quando há uma preferência pela resolução de disputas por meio de canais administrativos, uma estratégia que visa mitigar a necessidade de intervenção judicial. Esta prática, que se inclina fortemente em favor da desjudicialização, é uma demonstração de compromisso com princípios fundamentais como a eficiência processual, a justiça acessível e a promoção do bem-estar social em larga escala. Esta orientação para evitar a saturação do sistema judiciário não apenas destaca a potencial importância da Advocacia Pública no fortalecimento do tecido jurídico e administrativo do país, mas também reitera seu papel como uma entidade comprometida com a busca por soluções pragmáticas e equitativas para os conflitos (SOUZA; PEREIRA, 2023, p. 55-57).

Além disso, a ênfase na resolução administrativa de litígios sublinha uma perspectiva inovadora de Advocacia Pública em relação à gestão de desavenças legais. Ao favorecer abordagens que promovem o diálogo e a negociação antes da escalada para processos judiciais, a Advocacia Pública pode demonstrar uma apreciação profunda pelo valor da conciliação e pelo potencial de soluções consensuais. Este enfoque não só contribui para a diminuição da carga sobre os tribunais, mas também encoraja uma cultura de entendimento mútuo e respeito aos direitos, consolidando um ambiente jurídico mais harmonioso e cooperativo. Ademais, a estratégia de desjudicialização, ao priorizar o tratamento de questões legais dentro do escopo administrativo, reflete uma abordagem holística que reconhece a importância de solucionar conflitos de maneira eficaz e justa, garantindo que os interesses e direitos dos indivíduos sejam adequadamente protegidos e promovidos.

Dessa forma, a Advocacia Pública, através de sua dedicação à desjudicialização e à promoção do acesso à Justiça, reafirma seu papel vital na estrutura jurídico-administrativa do Brasil. Ao adotar práticas que estimulam a resolução administrativa de litígios, não apenas evidencia uma orientação estratégica alinhada com os ideais de eficiência e justiça, mas também contribui ativamente para o aprimoramento da qualidade de vida e bem-estar social. Esse

comprometimento com a prevenção de conflitos e facilitação do acesso à justiça, conforme destacado por Souza e Pereira (2023, p. 55-57), sublinha a relevância multidimensional da Advocacia Pública, posicionando-a como uma peça-chave na promoção de uma sociedade mais justa, equitativa e pacífica.

Diante desse contexto, observa-se que a Advocacia Pública possui múltiplas funções que se interrelacionam diretamente com a produção legislativa necessária à viabilização de políticas públicas. Desde a gestão de projetos de lei, ou dos decretos regulamentadores, há uma atuação consultiva e de assessoramento jurídico que interage diretamente com a Administração e seus órgãos técnicos no processo administrativo legislativo, sendo relevante, assim, examinar quais as contribuições que a Advocacia Pública pode oferecer ao aperfeiçoamento normativo e à eficiência da atuação estatal nessa seara.

## 2. A Avaliação de Impacto Normativo e sua relevância

A avaliação do impacto normativo das leis e decretos produzidos pelo Poder Público é de suma relevância para a eficiência e efetividade das políticas públicas que se pretende desenvolver e/ou implementar.

No contexto contemporâneo, “o Estado transforma-se em um agente de prestações positivas em favor do indivíduo e da coletividade, obrigado a decisões prontas e tecnicamente complexas” (SILVA FILHO, 2014, p. 24). Daí porque, consoante destaca Derly Barreto Silva Filho (2014, p. 24), “o pêndulo dessa nova ordem político-jurídica inclina-se para o Poder Executivo”.

Conforme o referido autor, o Estado, que antes era predominantemente legislativo, converteu-se em um ente preponderantemente administrativo,

que presta serviços, executa obras públicas, fiscaliza operações bancárias, emite e resgata títulos da dívida pública, cria instituições de fomento, realiza investimentos e financiamentos, explora e monopoliza atividades econômicas, contrata serviços, nacionaliza indústrias, cria empresas, regula o exercício de profissões, reprime o abuso do poder econômico, combate endemias, executa ações de vigilância sanitária. (SILVA FILHO, 2014, p. 24)

Opera-se, assim, um processo de aumento substancial da complexidade da regulação que precisa ser promovida pelo Estado. Há novos setores da vida social que passam a ser regulados, “tais como os assuntos inerentes ao meio ambiente, à saúde, à biotecnologia, às novas exigências de ordenamento das cidades, entre outros” (NOBRE JÚNIOR, 2016, p. 1145-1146). E, nesses setores, “o conhecimento técnico é quase sempre mais determinante do que o jurídico, que se limita a formalizar o resultado das apreciações dos especialistas” (NOBRE JÚNIOR, 2016, p. 1145-1146). Pode-se, inclusive, sustentar que essa maior exigência de conhecimento técnico para a produção legislativa do Estado, que passa a disciplinar diversos setores da coletividade, produz, com efeito, o fenômeno da “tecnificação da atividade jurídica” (NOBRE JÚNIOR, 2016, p. 1145-1146).

A produção legislativa, nessas áreas, dá-se através de uma coparticipação do Executivo e do Legislativo, que leva em consideração as características estruturais, processuais e de legitimação desses órgãos (SILVA FILHO, 2014, p. 24).

Conforme Nuno Piçarra:

a imediata legitimidade democrática do parlamento complementa-se com a ‘dianteira’ de informação e de ‘margem de manobra’ sobre a administração pública por parte do



governo, e a adequada prossecução da função política no Estado de Direito democrático tanto requer um órgão cuja estrutura, legitimação e procedimento permitam o confronto entre as decisões políticas tomadas no seu exercício e as alternativas mais representativas a estas, como o parlamento, como requer um órgão cuja estrutura, legitimação e procedimento possibilitem decisões e actuações rápidas, para poderem ser eficazes, como o governo. (PICARRA, 1989, p. 252)

Assim, pode-se afirmar que “a lei tende cada vez mais a se transformar em um instrumento de governo, circunstância que resultará na perda de seus clássicos atributos de norma e na sua transmutação em medida de ação” (SILVA FILHO, 2014, p. 24). Daí porque, “o conceito de lei — comando normativo estatal emanado do Poder Legislativo e dotado dos predicados de generalidade, a abstração e a permanência — não mais se amolda à sociedade complexa contemporânea” (SILVA FILHO, 2014, p. 24). O que se exige do Estado são “medidas concretas, tópicas, de duração limitada” (SILVA FILHO, 2014, p. 24). Como diz Cristina Queiroz (2009, p. 72), “é hoje usual afirmar-se que se governa não só segundo as leis, e no limite das leis, mas ainda através das leis”.

A importância da avaliação de impacto normativo reside na capacidade de prever, avaliar e mensurar as consequências das normas antes de sua efetiva implementação, essencial para a concretização de políticas públicas eficientes e eficazes. Esse processo, além de identificar possíveis efeitos adversos, permite ajustes normativos apropriados para maximizar benefícios sociais e minimizar custos ou impactos negativos.

No contexto brasileiro, a atuação da advocacia pública e do apoio de órgãos técnicos do Poder Executivo no aperfeiçoamento normativo adquire especial relevância. Dada a complexidade das relações sociais e econômicas contemporâneas, as normas jurídicas precisam ser cuidadosamente elaboradas para não apenas atender às exigências de legalidade e constitucionalidade mas também para efetivamente contribuir para o adequado desenho normativo das políticas públicas em gestação.

É necessário destacar que “O gestor público não pode ignorar as mutações sociais, políticas e jurídicas, devendo adaptar-se às novas exigências do mundo globalizado e complexo” (OLIVEIRA, 2020, p. 69). É por isso que “no cenário brasileiro, a administração pública deve reforçar a legitimidade e a eficiência de suas ações” (OLIVEIRA, 2020, p. 69). Isto porque

No contexto do ordenamento plural, caracterizado pela complexidade e, eventualmente, pelo antagonismo dos interesses que devem ser perseguidos pelo Estado, a ação administrativa deve intensificar a sua preocupação com o planejamento, com transparência, a abertura à participação da sociedade, com a prestação de contas e com instrumentos eficazes de controle pautados nos resultados. Destaca-se, aqui, a necessidade de estabelecer coerência na ação administrativa, com o objetivo de reduzir a insegurança jurídica e dispensar tratamento isonômico aos administrados. (OLIVEIRA, 2020, p. 69)

A advocacia pública, integrando o processo de formação das normas jurídicas, desempenha, portanto, papel fundamental na garantia da juridicidade dos atos do Estado, ao mitigar a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade e outros questionamentos jurídicos. Sua atuação como órgão de acautelamento, promoção e defesa do interesse público está diretamente ligada à capacidade do Estado de elaborar normas que não apenas respeitem o ordenamento jurídico como também sejam socialmente justas e economicamente viáveis (SILVA FILHO, 2014, p. 22).

Além disso, o apoio técnico especializado do Poder Executivo é indispensável no processo administrativo legislativo, especialmente em um contexto de crescente regulação

estatal em variados setores. Esse apoio não se limita à análise jurídica,<sup>†</sup> mas engloba estudos multidisciplinares de impacto econômico, social, ambiental e administrativo das normas propostas, fornecendo subsídios essenciais para a tomada de decisões informadas e responsáveis por parte dos formuladores de políticas públicas. Ao fazer isso, oferece uma base sólida e abrangente para a tomada de decisões conscientes e fundamentadas pelos responsáveis pela formulação de políticas, assegurando que estas sejam não apenas pertinentes, mas também sustentáveis e benéficas a longo prazo. O envolvimento de especialistas em diferentes campos para fornecer insights durante a fase de concepção legislativa não apenas enriquece o conteúdo das normas, mas também assegura que todas as perspectivas relevantes sejam consideradas, evitando lacunas e ambiguidades que possam levar a desafios legais futuros.

A inclusão de estudos de impacto normativo no processo de elaboração de leis é, portanto, um componente crítico para garantir a eficiência e a relevância das políticas públicas. Essa metodologia analítica capacita o Estado a prever possíveis desdobramentos decorrentes da implementação de novas normas, possibilitando uma avaliação criteriosa das diversas alternativas disponíveis. Ao possibilitar a escolha dos caminhos mais alinhados com o interesse público e levando em consideração os interesses sociais a serem impactados, a avaliação de impacto normativo desempenha um papel decisivo na mitigação de potenciais disputas jurídicas e na consolidação de um ambiente legislativo mais seguro e estável.

O aprimoramento das normas jurídicas, por meio da avaliação de impacto normativo, é, portanto, decisivo para a efetividade das políticas públicas. Ele permite que o Estado antecipe cenários, avalie alternativas e escolha os caminhos que melhor atendam aos objetivos do interesse público e do desenvolvimento social e econômico, reduzindo a litigiosidade e promovendo um ambiente de maior segurança jurídica e estabilidade normativa.

### 3. Estratégias da Advocacia Pública para a Qualificação das Normas

A efetividade da legislação em responder aos desafios impostos pela realidade social e econômica depende significativamente do processo através do qual as leis são concebidas, discutidas e implementadas. A Advocacia Pública, ao incorporar estratégias que assegurem uma participação mais ativa e informada no processo administrativo legislativo, contribui decisivamente para a construção de um arcabouço legal mais aderente às necessidades e expectativas da sociedade.

A participação efetiva da Advocacia Pública em todas as fases do processo administrativo legislativo é importante. Isso envolve desde a concepção inicial de uma proposta legislativa até a sua redação final, passando pela análise de impacto normativo, pela condução de audiências públicas e pela interação com os diferentes atores envolvidos nesse processo. Essa atuação abrangente permite identificar precocemente questões que demandam regulação, assim como possíveis pontos de tensão ou conflito normativo que possam suscitar futuros litígios.

---

<sup>†</sup> “No estágio de formulação das políticas públicas que serão veiculadas por leis e atos normativos é que os órgãos de Advocacia Pública ponderam acerca da viabilidade e compatibilidade jurídica da proposição normativa com a Constituição e o ordenamento infraconstitucional, escrutínio que não deve adstringir-se a meras verificações formais (v.g., a questões ortográficas, gramaticais e sintáticas) (...)” (SILVA FILHO, 2014, p. 27)



Na fase de formulação de políticas públicas é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates acerca dos pontos existentes sobre o problema proposto. Os aspectos sociais, econômicos, políticos e jurídicos são discutidos, a fim de se encontrar diretrizes e coordenadas adequadas, necessárias e seguras, para se resolver a questão ora abordada. Valores, princípios e leis são considerados nessa etapa. Igualdade, liberdade, moralidade e democracia são fatores que têm de ser examinados no processo de discussão. (KIRSCH, 2006, p. 80-81)

A interação e a cooperação entre a Advocacia Pública, outros órgãos estatais e a sociedade civil são fundamentais para a formulação de leis eficazes e legitimamente reconhecidas pelos cidadãos. Essa colaboração multidisciplinar possibilita a incorporação de diferentes perspectivas e especialidades no processo administrativo legislativo, enriquecendo o debate e a qualidade das normas produzidas. Além disso, a participação da sociedade civil, por meio de consultas públicas e audiências, contribui para a democratização do processo administrativo legislativo e para a aproximação entre o Estado e os cidadãos.

Consoante destaca Fernanda de Menezes Soares (2007, p. 14),

Adotar estratégias para persuadir os destinatários/interessados por meio de ações para construção de um consenso possível (audiências públicas, negociação legislativa, práticas de lobby regulamentadas, plebiscitos, inclusive os administrativos) são meios para otimizar o nível de eficácia social. Isso significa que, durante todo o processo de elaboração e redação, o compreender e o aceitar uma dada legislação não deve ser considerada uma questão exclusivamente estilística.

A autora salienta, com muita percuciência, que

A aproximação entre legislador e cidadão pode propiciar processos de produção do Direito em que haja mais persuasão e menos coerção e, nos processos participativos, a negociação do conteúdo pode gerar uma co-responsabilidade pela sua efetivação, porque os participantes colaboraram com suas representações de mundo, o que é otimizado por uma gama de informações evidenciadas na reconstrução da situação-fática-problema, resultante do processo de avaliação legislativa. (SOARES, 2007, p. 17)

Por essas razões, o fortalecimento da fase pré-legislativa, caracterizada pela avaliação legislativa e pela negociação do conteúdo das propostas, é uma estratégia relevante. A Advocacia Pública deve atuar para que esta fase seja marcada por um amplo diálogo com a sociedade e por uma análise cuidadosa da situação jurídica que se busca normatizar. Isso implica uma abordagem que valorize não apenas os aspectos jurídicos, mas também os impactos sociais, econômicos e ambientais das normas propostas.

Conforme Silva Filho (2014, p. 30),

Diante desse quadro, a Advocacia Pública não pode mais seguir sendo apenas um órgão responsável por dar a 'redação final' a projetos de lei de iniciativa do Governador e preparar as respectivas mensagens, atividades cada vez mais copiosas e repetitivas, haja vista o manifesto e impressionante domínio do Executivo em matéria legislativa. Há de desenvolver o seu mister pautada nos primados da racionalidade e da eficiência normativa.

A rica experiência que a Advocacia Pública acumula ao longo de sua atuação nos contenciosos judiciais serve como um alicerce sólido de conhecimento, fundamental não apenas para a resolução de disputas atuais, mas também como uma ferramenta proativa na elaboração das futuras políticas públicas. Esta expertise, forjada nas complexidades e desafios do litígio judicial, equipa os advogados públicos com uma visão aguçada para identificar e neutralizar potenciais vulnerabilidades legais ainda nas fases iniciais da formulação legislativa.

Ao aplicar esse conhecimento durante a elaboração de projetos de lei, ou dos decretos regulamentares, a Advocacia Pública desempenha um papel relevante na antecipação de

possíveis pontos de contestação, incluindo questões de inconstitucionalidade ou inadequação às normativas vigentes. Esta capacidade de prever desafios legais permite a implementação de ajustes preventivos, garantindo que as novas legislações não apenas cumpram os requisitos técnicos e legais, mas também reflitam princípios de justiça social e eficácia prática.

Esse processo de revisão e ajuste antecipatório é essencial para mitigar o risco de futuras controvérsias jurídicas que poderiam não apenas atrasar, mas também potencialmente inviabilizar a implementação de políticas públicas importantes. Ao assegurar que as leis sejam elaboradas com uma sólida base jurídica e uma clara orientação para a justiça e a equidade, além de atendimento ao interesse público primário, a Advocacia Pública contribui significativamente para a redução da judicialização dessas políticas. Este esforço para antecipar e resolver questões legais antes que elas se tornem disputas judiciais não somente promove uma maior eficiência no sistema legal, mas também facilita uma aceitação mais ampla e a efetividade das políticas públicas, reforçando a confiança social no processo administrativo legislativo e nas instituições governamentais responsáveis pela sua execução.

A adoção de práticas que garantam a legitimidade procedimental das políticas públicas é também fundamental. Isso significa assegurar que o processo de elaboração legislativa seja transparente, inclusivo e baseado em estudos e evidências que justifiquem as medidas propostas. A Advocacia Pública desempenha um papel relevante ao recomendar que os gestores demonstrem a adequação dos procedimentos adotados na formulação de políticas públicas, reforçando assim sua legitimidade e eficácia. “As atividades de consultoria jurídica e de assessoramento técnico-legislativo a cargo da Advocacia Pública devem colaborar de modo bastante proficiente” (SILVA FILHO, 2014, p. 32); é preciso ressaltar que essa atuação deve incluir “a fase instrutória das proposições normativas, em que o Estado há de submeter a ideia legislativa à consulta e à discussão popular e buscar ouvir e persuadir os seus destinatários” (SILVA FILHO, 2014, p. 32).

Conforme elucidado na obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 123-126), a materialização efetiva das políticas públicas não se desvincula da rigorosa aderência a um “devido processo constitucional”, que se estende pelo planejamento, programação, orçamentação e execução das políticas. Este processo, ao ser devidamente observado, assegura a realização dos princípios fundamentais da administração pública, promovendo assim a eficiência administrativa e a gestão responsável dos recursos estatais. Neste contexto, a atuação da Advocacia Pública emerge como fundamental, não apenas como garantidora da legalidade e da juridicidade dos atos administrativos, mas também como propulsora do direito constitucional à boa governança. Ao vigiar e orientar o cumprimento destas fases críticas, a Advocacia Pública não só fortalece o arcabouço legal e regulatório que sustenta as políticas públicas, mas também contribui significativamente para a otimização da alocação e do uso dos recursos públicos. Essa contribuição é vital para a maximização da eficácia e da eficiência das ações governamentais, assegurando que estas sejam conduzidas de maneira a atender de forma ótima às necessidades da sociedade, enquanto se preserva a integridade e a transparência no manejo dos bens e das capacidades estatais. A integração destes princípios e práticas, conforme destacado por Moreira Neto (2008, p. 123-126), não apenas eleva o padrão de accountability e responsabilidade na administração pública, mas também pavimenta o caminho para a realização de objetivos governamentais de longo prazo, alinhados com os interesses e o bem-estar da coletividade.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a complexidade das demandas sociais e técnicas enfrentadas pela sociedade contemporânea, a importância da Advocacia Pública no aperfeiçoamento do processo legislativo revela-se mais crítica do que nunca. Este estudo empreendeu uma investigação sobre como a expansão das funções tradicionais da Advocacia Pública, para além de suas responsabilidades institucionais básicas, poderia fomentar uma abordagem mais ativa e estratégica na formulação de políticas públicas e na elaboração de normas jurídicas propostas pelo Poder Executivo. Daí porque é importante sintetizar os principais achados e reflexões resultantes da análise realizada, destacando os insights extraídos de cada uma das três seções principais do desenvolvimento do artigo.

Na primeira seção do desenvolvimento, focou-se na definição do papel institucional da Advocacia Pública, sublinhando sua atuação como pilar de sustentação da legalidade e juridicidade dos atos administrativos. Esta análise revelou a multifacetada atuação da Advocacia Pública, desde a representação judicial e extrajudicial até o fornecimento de consultoria e assessoramento jurídico à Administração. Estas funções, longe de serem meramente procedimentais, são essenciais na prevenção de conflitos normativos e na promoção de uma governança pública robusta, transparente e eficaz. Ficou evidente que a capacidade da Advocacia Pública de influenciar positivamente o processo administrativo legislativo depende de sua habilidade em antecipar desafios jurídicos e promover a consonância das ações do Poder Público com o ordenamento jurídico vigente.

Avançando para a segunda seção, dedicou-se atenção especial à avaliação de impacto normativo como ferramenta crítica para o refinamento das normas propostas. Esta prática, embora ainda em desenvolvimento no contexto brasileiro, foi identificada como um mecanismo vital para a previsão e mitigação dos impactos legais, sociais, econômicos e ambientais das políticas públicas. A avaliação de impacto normativo permite uma análise holística das potenciais repercussões de uma nova legislação, assegurando que as normas propostas não apenas atendam às necessidades imediatas da sociedade, mas também se alinhem aos objetivos de longo prazo de desenvolvimento sustentável e justiça social. Este segmento do artigo enfatizou a necessidade de integrar a avaliação de impacto normativo como um componente padrão do processo administrativo legislativo, envolvendo tanto especialistas quanto a sociedade civil nas discussões, para garantir que as leis criadas sejam efetivamente informadas, equitativas e benéficas para todos os segmentos da população.

Na terceira e última seção, explorou-se estratégias para aprimorar o processo administrativo legislativo, destacando a importância da interdisciplinaridade e da participação pública. Esta discussão iluminou o potencial de uma abordagem colaborativa na legislação, na qual a Advocacia Pública desempenha um papel central não apenas como consultora, mas como mediadora técnico-jurídica entre o governo, especialistas de diversas áreas e a comunidade. A participação ativa e informada de uma gama diversificada de vozes no processo administrativo legislativo foi reconhecida como fundamental para a criação de políticas públicas mais inclusivas, justas e eficazes, capazes de atender às complexas demandas da sociedade contemporânea.

Concluindo, este estudo destacou a crucial necessidade de reforçar e expandir o escopo de atuação da Advocacia Pública no ciclo legislativo. A pesquisa demonstrou que uma Advocacia Pública estrategicamente engajada no processo de formulação de normas de políticas públicas não apenas eleva a qualidade e eficácia das leis, mas também promove um





ambiente de maior segurança jurídica e confiança nas instituições públicas. Ao assumir um papel mais proeminente e interativo na criação de legislação, a Advocacia Pública pode servir como uma ponte essencial entre as exigências legais, as demandas políticas e as necessidades sociais, contribuindo significativamente para a promoção do interesse público primário, para a segurança jurídica e para a efetividade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 8, n. 31, p. 33-121, out/dez 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 09.04.2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A advocacia pública como função essencial à justiça**. . São Paulo: Gen Jurídico, 2016. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/11/01/a-advocacia-publica-como-funcao-essencial-a-justica/>. Acesso em: 09.04.2024.

GRANDE JUNIOR, Cláudio. Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado. In: 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.

KIRSCH, César do Vale. Advocacia-geral da União e Poder Executivo Federal: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Lúmen Juris, v. XVI, p. 43-94, 2006.

LEOPOLDO, Alexsandro Juvencio. Advocacia pública preventiva de demandas judiciais através dos agentes setoriais da Procuradoria-Geral do Estado. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 170, p. 9-14, abr. 2015.

MADUREIRA, Cláudio. **Advocacia Pública**. 2ª ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MUNAKATA, Flávio Mitsuyoshi. **Advocacia Pública Contemporânea: Desafios da Defesa do Estado**. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2019.





NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Advocacia Pública e políticas públicas. **BDA - Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, NDJ, ano 32, n. 12, dez. 2016, p. 1141-1150.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública do dever de coerência na administração pública. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 20, n. 228, p. 68-79, fev 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14ed.rev. Florianópolis: Conceito Editorial, 2018.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

QUEIROZ, Cristina. **O parlamento como fator de decisão política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

SILVA FILHO, Derly Barreto. A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 164, p. 22-36.

SILVA, Diógenes Ivo Fernandes de Souza. A advocacia pública e o controle de juridicidade. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 9-29, abr. 2017.

SOARES, Fernanda de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 9, n. 14, p. 7-34, jan/dez 2007.

SOUZA, Alisson de Bom de; PEREIRA, Sérgio Laguna. Desjudicialização e sustentabilidade: análise do programa de incentivo à desjudicialização e ao êxito processual (PRODEX) do Estado de Santa Catarina. In: **VI Encontro Virtual do CONPEDI**, 2023, Florianópolis. Acesso à justiça: política judiciária, gestão e acesso à justiça I. Florianópolis: CONPEDI, 2023. v. 1, p. 50-68. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/6f29087k/Uw5AjM6uA11jm8IM.pdf>. Acesso em: 09.04.2024.

