

Advocacia Pública: uma agenda para o desenvolvimento institucional no século XXI

VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE*

Resumo: Fixada a premissa da consolidação institucional da Advocacia Pública como função essencial à justiça, o texto propõe uma agenda reflexiva dos possíveis caminhos de desenvolvimento dessa mesma função para as próximas décadas. Iniciando pelo fortalecimento dos meios consensuais de composição de conflitos, agora fortalecidos pelo Novo CPC; o texto segue com a proposição da integração (interna e externa) dos órgãos e instituições de Advocacia Pública como o caminho natural de incremento de sua função de zeladoria da juridicidade em tempos de crescente importância da ação institucional coletiva. Finalmente, o texto aponta a urgência na incorporação de uma aproximação profissionalizada na gestão do acervo de feitos judiciais, que deve ser visto como um capital de informações destinado a permitir a avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Advocacia Pública; Consensualidade; Integração; Ação institucional coletiva.

Abstract: Departing from the assumption that Public Lawyering as a function essential to achieve justice; this paper proposes an agenda in prospective development paths to those same public institutions. Starting from the empowerment of consensual means to solve conflicts, the paper also proposes internal and external

* *Visiting scholar* junto ao *Human Rights Program* da *Harvard Law School*. Pós-doutorado pela EBAPE/FGV (Rio de Janeiro). Doutorado em Direito pela Universidade Gama Filho. Professora Permanente do PPGDP/UFG. Procuradora do Município do Rio de Janeiro (aposentada). Advogada e consultora. Este produto científico foi desenvolvido com o apoio institucional do PPGDP-UFG e seus parceiros profissionais.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3362470177133456>

| ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7857-6486>

integration among agencies and institutions in charge of Public Lawyering as the natural path in institutional collective action scenery. Finally, it points the urge in incorporating a professional approach in managing the set of lawsuits, that should be seen as an informational asset, destined to allow public policy evaluation and improvement.

Keywords: Public Lawyering; Consensus; Integration; Institutional collective action.

Enviado em 6 de julho de 2015 e aceito em 4 de janeiro de 2016.



1. Consolidação da Advocacia Pública e reconfiguração de seu papel institucional

Praticamente irmana-se no tempo a trajetória da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, criada pela Lei 788 de 12 de dezembro de 1985; e da Constituição-Cidadã; do que resulta relevante aprendizado institucional em favor daquela primeira. Tem-se na PGM/Rio uma Casa de Advocacia de Estado que se consolida enquanto instituição já sob os eflúvios de um ambiente democrático renovado, mas, acima de tudo, desafiado pelas proposições ofertadas pela nova ordem constitucional de nítido cariz transformativo.¹

¹ O caráter transformativo do texto brasileiro – que mais do que redemocratizar a prática das escolhas públicas, buscava a superação de um legado de injustiça social e exclusão já foi explorado em VALLE, Vanice Regina Lírio do. Mercantilização dos direitos fundamentais e potencial regressivo das decisões judiciais. In: *V Congresso Brasileiro de Direito Processual*, 2014, Salvador; E Constituição, processo e cidadania. Brasília: Gomes & Oliveira Livraria & Editora, 2014, p. 265-306. A conjugação de arquitetura do poder com o elenco de direitos fundamentais que funcionalizaram a esse mesmo poder veicula, inequivocamente, o propósito transformativo, que se apresenta como projeto sem final – a transformação é uma constante da constituição viva (LANGA, Pius. Transformative constitutionalism. *Stellenbosch Law Review*, 2006, [on-line],

Cuidava-se, portanto, não só da construção de sentido do papel que possa ter uma instituição de representação funcional do interesse público;² mas de coadjuvar o Município do Rio de Janeiro no processo de descoberta dos novos papéis que o Estado Pós-Moderno e os compromissos finalísticos da Constituição lhe propunham.

Impõe-se de já consignar que a recepção de novos deveres postos ao poder, enquanto consectário da dimensão objetiva dos direitos fundamentais no viés dos deveres de proteção tem sempre, na percepção popular, uma forte repercussão na entidade municipal – eis que como a sabedoria popular aponta o cidadão não vive na União ou no Estado, mas no Município. Significa dizer que a autoridade local, a estrutura descentralizada da Administração será sempre o destinatário

disponível em <http://sun025.sun.ac.za/portal/page/portal/law/index.afrikaans/nuus/2006/Pius%20Langa%20Speech.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2012).

² WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In R.G. Oliven *et al.* (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008.

primário das demandas de provimento, em especial, dos direitos sociais – o que sobrecarrega estas mesmas estruturas locais de gestão pública, com os reflexos jurídicos que essa pressão desafia.

No curso dessas três décadas – de consolidação institucional da PGM/Rio e da Carta de Outubro – restou claramente evidenciada a indispensabilidade da Advocacia de Estado, identificada por Silva³ como “... *um dos elementos da administração democrática da Justiça*”. Incluída no texto constitucional entre as funções essenciais à justiça, não resta mais dúvida em relação ao caráter essencial desta carreira pública, dedicada ao controle de juridicidade da Administração, como requisito indispensável à instauração do verdadeiro Estado Democrático de Direito.⁴

Não mais se questiona que as instituições de Advocacia Pública tenham transcendido em muito à função primária da representação judicial, para assumir seu papel de orientação à aplicação do sistema normativo pátrio e seus valores subjacentes. Aqui, mais do que a simples orientação consultiva quanto à aplicação da normatividade expressa; está-se aludindo a um papel de inteligência criativa subjacente ao “... direito que condiciona a criação e execução de soluções políticas e programas pela Administração Pública”.⁵ De outro lado, a judicialização da vida⁶ como efeito da normalidade democrática e do

extenso sistema de controle disponibilizado pela Carta de 1988 é fenômeno que vem impactando fortemente à Advocacia de Estado.

Este é o cenário que se apresenta à Advocacia de Estado – e à PGM/Rio – no transcurso de suas três décadas de existência. O momento propõe, portanto uma reflexão acerca dos novos papéis a serem desempenhados por este profissional incumbido de “... sustentar permanentemente, em prol da sociedade, a efetiva supremacia desses valores fundamentais em todas as relações que lhe sejam profissionalmente submetidas”.⁷ Esse é o objetivo a que se propõe o presente texto – mais como provocação às novas gerações de Advogados Públicos em geral, e a meus colegas Procuradores do Município do Rio de Janeiro – do que como qualquer solução ou proposta já pronta e acabada.

Parte desta agenda reflexiva a rigor já de há muito se punha no cenário da Advocacia Pública – a conciliação e mediação, antes tida como uma possibilidade, hoje se apresenta como exigência traduzida pelo art. 3º e seus parágrafos da Lei n. 13.105/2015. Outros temas aqui se apresentam em caráter nitidamente propositivo. Vamos a eles.

2. Expansão da lógica da mediação e conciliação para o âmbito interno da Administração

A temática da conciliação e mediação se viu apresentada ao cenário nacional como resposta (decerto) ao crescimento exponencial da litigiosidade no Brasil. Os

³ SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, 230:281-289 out/dez 2002.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro – Edição especial (50 anos), 2006, p. 315.

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 136.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (*Syn*) thesis 5.1 (2012): 23-32.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro – Edição especial (50 anos), 2006, p. 312.

efeitos deste incremento da judicialização tem determinado esforços no sentido do desenvolvimento de técnicas processuais que favoreçam a superação do conflito;⁸ mas também provocou experiências concretas no âmbito da própria Administração Pública, sendo o exemplo mais conhecido aquela da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), desenvolvida no âmbito da Advocacia Geral da União, com um relato de sucesso.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a experiência se tem por replicada com a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Rio de Janeiro, iniciativa também exitosa na prevenção à judicialização de conflitos que admitiriam solução extrajudicial. Não obstante os referidos casos de sucesso, vige ainda no que toca aos litígios com a Administração Pública uma lógica de indisponibilidade, e de que a manutenção da animosidade seja a regra, figurando a composição como a exceção, a exigir especialíssimo ônus argumentativo.

2.1. Mediação e conciliação como norma fundamental do processo civil

A valorização deste mesmo mecanismo – acima já se afirmou – vem insculpida como norma fundamental de processo civil no Novo CPC, circunstância que deve impulsionar o desenvolvimento desta experiência com maior amplitude, e em outras instâncias federadas. É bem verdade que essa tendência expansiva da conciliação e mediação estará a depender fortemente da visão que de sua

aplicação tenha o próprio Poder Judiciário. Afinal, é por todos conhecida a circunstância de que mesmo a experiência dos Juizados Especiais – que se pretendia pudesse igualmente contribuir para a resposta rápida e a pacificação dos conflitos – se viu em muito constringida pela interpretação que se lhe conferiu. O sucesso – portanto da opção empreendida pelo Novo CPC – dependerá em muito da incorporação pelo Judiciário de uma visão de que “... efetividade não significa ocupar espaços e agir sempre, mas intervir se e quando necessário, como *ultima ratio* e com o intuito de reequilibrar as relações sociais, envolvendo os cidadãos no processo de tomada de decisão e resolução do conflito...”⁹

Assumida a hipótese da aceitação – e não da rejeição – da inequívoca opção pelo novo CPC de uma lógica conciliatória e mediadora; disso decorrerá necessariamente um importante papel a ser desenvolvido pela Advocacia Pública. O primeiro deles, no sentido da evidenciação de que este ferramental se revele mais consentâneo com o Estado Democrático de Direito do que a gestão do conflito como algo inevitável à Administração Pública. Primeiro, sob a perspectiva normativa, não é novidade a eclosão da Administração consensual, sendo de Moreira Neto a proposição de que consensualidade se possa ter mesmo como princípio constitucional implícito.¹⁰ A lógica de que o litígio é “custo fixo” para a Administração tem contribuído para a sua perenização a partir de uma afirmação

⁸ SANTOS, Karinne Goettems dos. O acesso à justiça no Brasil: perspectivas de contenção da litigiosidade e o problema da abstrativização da prestação jurisdicional. *Unoesc International Legal Seminar*. Vol. 3. n. 1, 2014. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/443>. Acesso em: 1º mai. de 2015.

⁹ PINHO, Humberto Dalla Bernardino de. *O novo CPC e a mediação: reflexões e ponderações*. [on-line]. Disponível em: http://www.humbertodalla.pro.br/arquivos/O_novo_CPC_e_a_Mediacao.PDF. Acesso em: 1º mai. 2015.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. In: LIMA, Sérgio Correa Mourão. *Temas de Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 63-98.

canônica de que postergar a solução seja palatável – se não preferível a partir de uma equação perversa de custo X benefício.

Nem uma coisa nem outra são necessariamente verdadeiras. Postergar a solução do conflito importa, quando menos, em perenizar um estado de insegurança jurídica, o que por si só já se conflita com a própria lógica do Estado Democrático de Direito, que tem na previsibilidade e estabilidade das relações um de seus elementos essenciais.¹¹ Sob a perspectiva da visão econômica estrita – adiar a solução significa adiar o gasto – a frase pode ser de início equivocada, eis que o custo oculto desse adiamento do dispêndio potencialmente será em muito superior àquilo que se está discutindo.¹² Cumprirá aqui à Advocacia Pública desenvolver o chamado comprometimento crítico com o Direito, de modo a que ele seja interpretado eficientemente, para o qual já advertia Moreira Neto.¹³ Assim, antes da aplicação automática das cláusulas paralisantes como “não se pode transigir com o interesse público”, é preciso refletir sobre os mecanismos internos que permitam tornar tais instrumentos conciliadores uma

realidade, eis que a superação em si do litígio é também um valor contido na grande cláusula do interesse público.¹⁴

2.2. Mediação e conciliação internas – superando os problemas do Estado fragmentado

Segunda oportunidade de desenvolvimento que se põe à Advocacia Pública com a opção normativa em favor da mediação e conciliação é a ampliação dessa mesma lógica superadora de conflitos, para as dissintonias que possam se verificar no âmbito da própria Administração Pública.

Não obstante as segmentações estabelecidas no âmbito da Administração externalizem uma opção organizacional relacionada à aplicação do princípio de especialização funcional – e, portanto, não expresse qualquer dissociação entre as múltiplas atividades – é conhecida a circunstância de que a descentralização e mesmo a desconcentração podem gerar uma ruptura da visão geral de quais sejam as finalidades da organização, e quais os melhores caminhos para o alcance desses resultados. Assim, não obstante a consagração, desde o vetusto Decreto-Lei nº 200/1967 da coordenação como princípio fundamental vetor das atividades da Administração Pública, fato é que o apontamento de Giannini¹⁵ segundo qual

¹¹ A importância da preservação da segurança jurídica na perspectiva do desenvolvimento institucional e sua intercessão com a Advocacia Pública é desenvolvida em SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. ano 8, n. 34, 2008, p. 141-174.

¹² São quase inexistentes os estudos empíricos em que se analise o custo de manutenção de acervos judiciais tendo a estrutura em si da instituição de advocacia de Estado que neles officie. Se esta visão se amplia e passa a compreender os gastos atinentes ao desenvolvimento em si da própria prestação jurisdicional, a equação tradicional que vê no adiamento da solução do litígio uma economia pode decerto se inverter.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, Direito e Estado*. O Direito Administrativo em tempos de globalização. In *memoriam* de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 32.

¹⁴ Arrima igualmente essa assertiva a circunstância de que a própria configuração do que se tenha por interesse público resta hoje reconfigurada, seja pelo impacto decorrente do caráter cada vez mais plural da sociedade, seja pela incorporação ao referido conceito de uma dimensão de futuro, que atrai por sua vez um outro plano possível de tensão entre os interesses das gerações presentes e daquelas futuras (LEWIS, Carol W. In *pursuit of the public interest*. *Public Administration Review*. 66.5 (2006, p. 694-701.

¹⁵ GIANNINI, Massimo Severo. *Il pubblico potere*. *Stati e amministrazione pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 1986, p. 79.

vivemos um Estado fragmentado segue aplicável.

Importante neste aspecto evidenciar que os conflitos internos da Administração Pública – muitas vezes traduzidos como fruto de disputas políticas intestinas, e, portanto, como uma patologia do sistema – podem encontrar uma explicação menos simplificadora. Fato é (e aqui, mais uma vez, o ensinamento é de Giannini) que a pluralidade de interesses presentes na sociedade se reproduz nos seus órgãos revestidos de especialização funcional, com interferências recíprocas em suas linhas de ação. É natural (e insuperável) que os órgãos de Fazenda e Controle tendam à linha de contenção de gastos, enquanto aqueles dedicados aos serviços que se constituem atividade-fim mantenham pressão para a expansão desses mesmos dispêndios – por isso o conflito.

O espaço de oportunidade que se põe para a ampliação da lógica da conciliação e mediação entre as estruturas internas da Administração, presidida pela Advocacia Pública, está em que a solução desses mesmos conflitos de interesse pode estar a envolver vetores jurídicos determinantes – gastos mínimos decorrentes de cláusulas constitucionais assecuratórias, ou limites de gastos originários das normas atinentes à gestão fiscal responsável são dois exemplos mais recorrentes de limitação jurídica às escolhas envolvendo linhas de ação públicas.

O equacionamento jurídico, portanto, das postulações de cada qual das estruturas internas da Administração Pública pode concorrer para a superação do bloqueio interno, pelo convencimento das partes envolvidas, ou pode ainda municiar de informações o eventual juízo político que deva ser formulado pela impossibilidade

absoluta da composição voluntária. Numa ou n'outra hipótese, ganha a Administração Pública pela qualificação da sua atuação, e ganha o sistema constitucional de controle pela intensificação dessa matriz antes mesmo da formulação das escolhas públicas.¹⁶

Mas nem só esse desafio se põe à Advocacia Pública nas décadas que se apresentam para futuro.

3. Expansão da função Advocacia Pública, e incorporação da lógica da atuação em rede

Segundo desafio que se apresenta à evolução da Advocacia Pública como função de zeladoria da juridicidade é a expansão de seus próprios limites de atuação funcional para além da perspectiva do “outorgante” de seu mandato.

Explica-se.

Criada originalmente a partir da necessidade de representação judicial dos interesses da Coroa, a Advocacia Pública nos seus primeiros passos se concebeu a partir da mesma lógica que preside a relação entre cliente e seu mandatário, advogado privado. Essa é uma matriz de pensamento, todavia, que identifica na pessoa jurídica pública outorgante do mandato legal o destinatário da ação do profissional do direito que a serve.

É bem verdade que dissociar-se a advocacia de governo daquela de Estado é por si um grande passo evolutivo no que toca à compreensão da Advocacia Pública – o agente político presente em determinado momento

¹⁶ Preciosa aqui a lição de Souto, de que a integração do administrado no seu Direito Público subjetivo à boa administração (instrumentalizada, decerto, pela facilitação do desenvolvimento das ações de controle) se constitui objetivo do Estado Democrático de Direito (SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da Advocacia Pública no controle de legalidade da Administração. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública. Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006, p. 33).

na estrutura da Administração é mera contingência, e o interesse a se proteger é aquele de Estado (*lato sensu*). O passo subsequente a se desenvolver nesta caminhada é perceber que o interesse a se proteger, muitas vezes, guarda relações de interseção recíproca com aqueles de outra entidade pública – que não exclusivamente a outorgante do mandato legal, e que, portanto, a sua real proteção exija um agir integrado, verdadeira rede de atuação governamental.

Num mundo hipercomplexo, onde a ação estatal se espalha por áreas que vão da segurança à cultura; da proteção ao idoso àquela do meio ambiente, é natural que as ações estatais venham a guardar relações de interdependência entre si. A campanha de prevenção à gripe em favor da terceira idade, por exemplo, é ação estatal que a um só tempo empreende a proteção desse segmento de vulneráveis (que tem sinal constitucional de prioridade), mas igualmente previne uma sobrecarga no sistema público de saúde. Ação em rede – e mesmo em rede de políticas públicas – é hoje a tônica, até mesmo de maneira a assegurar a otimização no uso dos recursos estatais disponíveis.

A relevância dessas mesmas possíveis interseções se tem igualmente pontuada na Carta de 1988, seja pela opção em favor do federalismo de cooperação, seja pela previsão de instrumentos de auxílio mútuo entre as entidades federadas, como convênios e consórcios públicos, e ainda regiões metropolitanas e outros acordos de colaboração. Ação em rede¹⁷ se põe portanto

¹⁷ É de Ost e Kerchove a lição de que a rede – diferentemente da estrutura hierarquizada, metáfora sempre empregada para a compreensão do Direito e da ação estatal – constitui uma “trama” ou uma “estrutura” composta de pontos relacionados entre eles por elementos de ligação que asseguram sua interconexidade. Mais ainda, na rede, nenhum ponto é por princípio, privilegiado em relação a outro;

como uma possibilidade, *ex vi constitutionis*, e uma exigência prática dos dias atuais. Vários são os aspectos que essa mesma atuação estatal em rede suscita em relação ao papel da Advocacia Pública.

3.1 Ação estatal em rede e a dimensão institucional da Advocacia Pública

Primeira pauta de cogitação para a Advocacia Pública proposta pela ação em rede diz respeito à necessidade de construir canais de comunicação e atuação em relação às ações integradas que se tenham em desenvolvimento.

Aqui, mais do que a capacidade de manutenção de mecanismos de comunicação recíproca entre eventuais participantes de uma ação coordenada entre várias entidades federadas, está-se a apontar a importância de conhecer e promover eventual aprendizado recíproco entre órgãos de Advocacia Pública de entidades que se dediquem a uma mesma ação estatal (política pública) que tenha sido concebida em rede, ou que se apresente umbilicalmente relacionada à outra ação estatal em curso, não desenhada em regime de colaboração, mas que mantém as evidentes relações de interseção recíproca.

Assim é que um consórcio público envolvendo o desenvolvimento coordenado de ações públicas pode proporcionar, na ponta das atividades afetas ao consorciado “A”, um aprendizado acerca das suas condições de execução que, por se situar mais

nenhum é inequivocamente subordinado àquela. As redes são estruturas abertas, suscetíveis de se estender ao infinito, integrando novos nós enquanto eles sejam capazes de se comunicar com a rede, ou dito de outra maneira, enquanto eles compartilhem entre si o mesmo código de comunicação (OST, François ; KERCHOVE, Michel van de. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Buxelles: Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, p. 24-25).

diretamente na sua esfera de competência, não se transporá automaticamente para o consorciado “B” – que não obstante não tenha naquele ajuste, essa mesma atribuição, poderá tê-la em outro projeto ou programa, ou mesmo poderá se deparar com aquela problemática no exercício ordinário e direito de suas próprias atribuições.

Um dos benefícios da ação em rede – já se disse – é a otimização dos recursos disponíveis, mas também o é (sem dúvida) o compartilhamento dos *outcomes*. De outro lado, esse mesmo agir descentralizado e reticulado pode propor relevantes problemas de deseconomias de escala,¹⁸ externalidades positivas e negativas, e problemas de recursos de propriedade comum: a ação institucional coletiva não é uma opção simples, e se legitimará pelo seu resultado à medida em que os dilemas que lhe são próprios sejam devidamente enfrentados.¹⁹

Nesse sentido, o acervo de inteligência que se desenvolva na execução da atividade coordenada é um patrimônio das entidades envolvidas, e como tal deve ser potencializado. Aqui, o desenvolvimento de um centro de inteligência dessas mesmas ações coordenadas, refinando as potencialidades da ação institucional coletiva, é uma oportunidade de aprimoramento da ação administrativa que transcende em muito

a velha lógica de que a ação do Advogado Público deva se limitar à análise dos instrumentos convocatórios e negociais.

E porque se está a firmar que repouse na Advocacia Pública o destinatário natural dessa construção de inteligência?

Várias seriam as razões a amparar essa proposição. Primeiro, o caráter de permanência destas instituições tende a prevenir a perda da memória da Administração Pública, fato corriqueiro nas organizações, e que se prende à temporariedade daqueles que presidem iniciativas que fogem ao modelo ordinário da atuação dos órgãos envolvidos.

Segunda razão a indicar a Advocacia Pública como sede adequada ao desenvolvimento dessa mesma inteligência está numa igualmente presumida neutralidade em relação à avaliação desses mesmos resultados. É natural que os proponentes da ação pública concertada tenham empenhado prestígio pessoal em sua defesa, e tendam a se mostrar mais reservados em relação à sua análise crítica – bloqueando o potencial de aprimoramento da política pública que decorre de sua implementação e avaliação. Já a instituição de Advocacia Pública não tem esse mesmo compromisso inicial, o que facilita uma aferição mais neutra, com um relevamento de defuncionalidades não numa lógica de *gendarmérie*, mas de função de controle de juridicidade no seu sentido mais nobre.

Terceira razão para o apontamento dessa atuação à Advocacia Pública está na circunstância já indicada por Ost²⁰ de que o pressuposto da ação em rede é o compartilhamento de um mesmo código de comunicação. Significa dizer que as interações

¹⁸ “Deseconomia” de escala é o fenômeno associado a uma iniciativa de aumento de produção, em que o aumento de custos é maior do que o aumento de produção, o que tem por resultado final um aumento do custo médio por unidade. Na perspectiva econômica, a “deseconomia” de escala se manifesta normalmente quando o nível ótimo operacional da unidade de produção de que se cogita já foi alcançado – e, ainda assim, busca-se o aumento de produção (MEGLIORINI, Evandir; TAVARES, José da Cunha. A importância das economias e deseconomias de escala na análise de custos para decisão. *Cadernos de Pós-Graduação – Administração*. São Paulo, Vol. 4, n. 1, p. 129-137, 2005).

¹⁹ FEIOCK, Richard C. The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41.3, 2013, p. 397-425.

²⁰ Ver nota de rodapé nº 14.

entre os diversos segmentos técnicos da Administração devem encontrar decodificação de modo a permitir o aprendizado recíproco, o aperfeiçoamento da ação pública, e mesmo o exercício do controle, em especial, daquele social.²¹

Finalmente, ainda é de se destacar que confiar o desenvolvimento deste tipo de centro de inteligência da Administração Pública em ações que transcendam seus próprios limites ordinários de ação aproxima o Advogado Público do mundo dos fatos – o que facilita o exercício no plano da avaliação jurídica, a abertura à realidade e do pensamento compatível, virtudes que Rodríguez-Araña²² aponta como indispensáveis à Administração que pretenda ser adjetivada como boa.

Na perspectiva institucional, o reconhecimento da importância desse tipo de expansão da ação da Advocacia Pública determinará vários efeitos relevantes. Primeiro, será necessário superar uma tendência que se identifica ainda entre instituições com essa vocação, a se manterem isoladas em relação aos aspectos de execução dos programas públicos.²³ A pretensão

“pureza” do aconselhamento jurídico leva muitas vezes a um isolamento cognitivo em relação às vicissitudes da Administração Pública que bloqueia a capacidade de crítica e de auxílio desses profissionais²⁴ – esse é um vício institucional a ser vencido.

Independência funcional envolve garantias para o desenvolvimento livre e motivado das funções que lhe são constitucionalmente cometidas – mas não desonera o Advogado Público de conhecer o universo no qual se insere, as dificuldades do administrador e as demandas sociais postas; todos eles elemento indispensável ao adequado aconselhamento jurídico.

A par disso, necessária será a incorporação de uma lógica de que a ação em rede coloca as entidades federadas efetivamente num plano de relação de colaboração recíproca – e não numa linha de disfarçada adversariedade, onde o auxílio mútuo se tenha por presente só no título do ajuste jurídico que o materializa.

3.2 Ação estatal em rede e a dimensão técnica da Advocacia Pública

Ainda em linha direta de causa e efeito da ação estatal em rede, é de se ter a incorporação da ideia de que as funções da Advocacia Pública devam se operar na mesma lógica, também (se não especialmente) na sua atuação técnica; e também aqui por várias razões.

Primeiro, em tempos de demanda de massa, é evidente o potencial de aprendizado

muito maior do que o esforço intelectual carreado para a execução de sentença – do que decorre muitas vezes (como nos demais exemplos nos outros braços especializados de poder) uma ineficácia da deliberação havida pelo poder político em causa.

²⁴ Dromi já advertia para a circunstância de que não há Direito puro, neutro e apolítico, e que todo o sistema jurídico se identifica com um sistema de valores (DROMI, Roberto. *El Derecho Público en la hipermodernidad*. Madrid: Universidad Complutense, 2005, p. 51).

²¹ Em trabalho anterior, já defendi a relevância da inteligibilidade das informações como aspecto central de um controle social eficaz: VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Tribunais de Contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. *Interesse Público*, Vol. 40, p. 123-138, 2006.

²² RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra: Thomson Aranzadi, 2006.

²³ Em verdade, a cisão entre formulação e execução de ações do poder – e por via de consequência, a segmentação da compreensão do programa de ação como um todo – não é privilégio da Advocacia Pública, ou mesmo do Executivo. Assim é que se no campo da função administrativa, por exemplo, muito se cogita da licitação mas pouco da execução do contrato (já nos advertia o saudoso Marcos Juruena Villela Souto); na função legislativa dispense-se esforço na elaboração normativa sem grande atenção para a aferição posterior do acerto da prognose do legislador. Mesmo no campo da função judiciária, a reflexão desenvolvida para a produção em si da decisão, do título executivo judicial, é

recíproco entre os órgãos de Advocacia Pública decorrente da repetição da mesma *quaestio juris* em diversos níveis federados. Nesse sentido, a criação de *redes de integração entre os órgãos de Advocacia Pública* é proposta que milita no sentido de otimização de esforços, e compartilhamento de argumentos, com as vantagens (especialmente no campo da representação judicial) que se afiguram intuitivas.

Mas o ponto mais relevante não é esse.

Discutem-se hoje em extensa medida, com a curva de judicialização da vida e das políticas públicas ainda em rota de ascensão, os deveres de proteção postos a todas as entidades federadas – muitas vezes, no campo das competências comuns insculpidas no art. 23 da CF. Debates distintos, postos a partir de condições sociais, geográficas, econômicas ou mesmo políticas, têm conduzido a uma cunhagem diferenciada do conteúdo de direitos fundamentais nas várias regiões do país – o que se constitui, em boa medida, a negação do projeto de transformação proclamado pela Carta de 1988.

A criação de *redes de integração da Advocacia Pública* permite aos integrantes desta carreira identificar as distorções que se venham caracterizando no que toca à compreensão judicial de direitos fundamentais ou de políticas públicas, circunstância que, por sua vez, tende a facilitar a provocação do exercício da ação homogeneizadora que a Carta Constitucional tem reservada aos Tribunais Superiores.

Também neste tipo de atuação – reveladora das assimetrias compreensivas no que toca aos deveres genéricos de ação dos entes estatais – a Advocacia Pública estará concorrendo para o desenvolvimento de seu mister constitucional, a saber, o

aperfeiçoamento da ordem jurídica; agora por força do aconselhamento, persuasão e indução aos agentes políticos da efetiva concretização do primado dos valores jurídicos e democráticos.²⁵

Integração dos órgãos de Advocacia Pública assegura igualmente um inegável elemento associado ao controle da Administração Pública – também esse, como tanto já se apontou como mister constitucional – a saber, aquele da facilitação do acesso à informação. É de François e Huygue²⁶ a lição de que uma das conquistas da sociedade do conhecimento e da informação é a quebra da relação assimétrica (dominantes e dominados) em matéria de informação que se manteve durante muitos anos. Disso pode decorrer a legitimação das escolhas de autoridades – reforçadas pela sua adequação e justificativa técnica – ou ainda a sua crítica e reprovação, viabilizada por uma nova militância que tem na *expertise* um atributo relevante para o desenvolvimento de sua tarefa julgadora.

A consolidação, portanto, de informações agregadas acerca dos deveres de atuação estatal, e do resultado do crivo jurisdicional aos programas de ação em curso – viabilizadas pela já referida *integração* entre as instituições de Advocacia Pública, mais do que uma iniciativa corporativa, de facilitação do desempenho diário de atividades pela troca de informações técnicas; é projeto orientado ao adensamento do debate em torno do conteúdo dos direitos fundamentais,

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência técnico-funcional da Advocacia de Estado. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública, Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, p. 18.

²⁶ FRANÇOIS, Ludovic; HUYGUE, François-Bernard. *Contre-pouvoirs. De la société d'autorité à la démocratie d'influence*. Paris: Ellipses Éditions, 2009, p. 27-28.

distribuição de suas áreas de competência e meios jurídicos de sua asseguaração.

Segundo aspecto que releva apontar como pauta reflexiva para o desenvolvimento da Advocacia Pública, agora já atuando na perspectiva das redes de informação e comunicação, diz respeito ao estabelecimento de um discurso capaz de vocalizar, no debate social, parlamentar e judicial, a perspectiva jurídica da Administração em temas de determinada sensibilidade.

Uma vez mais evocando a lição de Ost e Kerchove, tem-se que a construção da ordem social e política se funda cada vez menos sobre um aparelho autocentrado e hierarquizado, e cada vez mais sobre um processo policêntrico e negociado; uma multitude de ajustes parciais; uma rede de relações em busca de princípios de coordenação.²⁷ Se é assim, a identificação dos parâmetros regedores dessa mesma ordem social – e por via de consequência, dos deveres de atuação do Estado *lato sensu* garantidores dessa mesma ordem – é de se construir a partir de um exercício dialético entre estes múltiplos atores.

É nessa vocalização que muitas vezes falha a Administração Pública – no mais das vezes, posta puramente sob a condição defensiva, diante do apontamento de suas falhas, sem que ela consiga construir um discurso prévio e consistente, que quando menos evidencie os ajustes parciais que o convívio coletivo pode estar a reclamar. O debate, por exemplo, em torno da cláusula constitucional assecuratória do direito à moradia se dá normalmente no contexto das reivindicações sociais, sem que conheça antes uma narrativa sobre a

compreensão do Poder Público quanto a seus deveres nesse mesmo campo de atuação. Disso decorre que o diálogo se inicia desequilibrado (a partir da acusação da inércia ou ineficiência) e segue fragmentado, com a entidade federada apontada como “culpada” na defensiva, e as demais, que sobre o mesmo tema teriam sua visão a compartilhar, seguem em silêncio, na expectativa de que sigam fora, quando menos, daquela demanda.

A visão é equívoca – ou quando menos, reducionista. Construir um discurso comum é um importante passo no debate em torno dos limites da atuação possível da Administração Pública; e esse discurso comum, especialmente no campo dos deveres de proteção, reclama sim o código jurídico, que só a Advocacia Pública lhe pode emprestar.

Não se diga que a defesa da necessidade de construção desse discurso comum – que traduza a visão jurídica quanto aos deveres de proteção da Administração Pública – possa estar em rota de colisão com os deveres de guarda da juridicidade, confiados pela Carta de Outubro também à Advocacia de Estado quando qualificada como função essencial à justiça. O que se está apontando é que o dever de juridicidade tem em conta *a íntegra do projeto constitucional de transformação* – e não essa ou aquela área de atuação da Administração Pública. Discutir efetividade da ordem constitucional envolve compreender o conjunto de deveres que dela emanem, por isso a relevância de, neste debate, conferir-se igualmente voz à Administração Pública, mister no qual terá a Advocacia Pública importante papel a desenvolver.

²⁷ OST, François ; KERCHOVE, Michel van de. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, p. 29.

4. Nova fronteira da função Advocacia Pública: gestão de processos e consultoria administrativa

Postos os desafios de cariz técnico antes desenvolvido, cabe agora apontar uma nova área de atuação – que se põe na Advocacia Pública como antes se pôs entre os profissionais do Direito em geral.

Qualquer um que tenha se inserido no universo do Direito nestas três décadas que marcam, praticamente, a vida da PGM-Rio e da Carta de Outubro saberá dizer sobre as profundas transformações que se deram no desenvolvimento da advocacia como um todo. Aquele profissional artesanal, que mantinha seu escritório funcionando autonomamente, praticamente desapareceu (especialmente nos grandes centros) nestes tempos de Juizado Especial, demandas de massa e alto grau de litigiosidade. Cada vez mais ganham espaço na advocacia privada os grandes escritórios, que contam em seus quadros com estruturas e profissionais dedicados aos diversos graus de complexidade da atuação profissional que lhe seja requerida.

Outro elemento de grande impacto na advocacia privada – mas especialmente na Advocacia Pública – é a informatização. Processo eletrônico, tido como uma grande conquista do Poder Judiciário, orientada a assegurar o acesso à justiça no mais amplo sentido que se possa outorgar, tem gerado para a representação judicial das entidades federadas uma imensa pressão – eis que o objetivo é acelerar o desenvolvimento dos feitos, o que reclama nova intervenção com cada vez maior frequência.

Disso decorrerá *ab initio* a imperiosidade de que a Advocacia Pública alinhe-se integralmente com a estratégia de investimento em franco desenvolvimento

pelo Poder Judiciário, que deu suporte à expansão do processamento eletrônico.²⁸ Tal estratégia de desenvolvimento institucional – envolvendo não só a compra de equipamentos, desenvolvimento de sistemas internos de acompanhamento, estruturação de um setor de TI forte e atualizado, treinamento etc. – constituir-se-á em breve espaço de tempo, verdadeira condição de sobrevivência das instituições de Advocacia Pública.²⁹

Mais do que isso, boa parte das pautas de desenvolvimento dessa mesma função essencial à justiça que até o momento se apontou envolvem atuação não judicial – o que significa dizer que não se deve ter a instituição de Advocacia Pública mergulhada exclusivamente na gestão de acervo judicial de contencioso de massa.

Esse municiamento de tecnologia e equipamento necessário ao desenvolvimento da Advocacia Pública se revelará complexo naquelas instituições cujo financiamento decorra exclusivamente do provimento de recursos orçamentários pelo Chefe do Poder Executivo, sem um grau mínimo de autonomia financeira que permita à instituição empreender aos investimentos que se revelem indispensáveis ao cumprimento de suas funções institucionais.

²⁸ Demonstrando a correlação entre investimento e grau de confiabilidade no Judiciário, pelo que tal aporte de recursos facilite de aceleração das respostas judiciais, consulte-se ROUSSEY, Ludivine; DEFFAINS, Bruno. Trust in judicial institutions: an empirical approach. *Journal of Institutional Economics*, 2012, p. 1-19.

²⁹ Destaque-se a verdadeira assimetria que se tem entre a atuação judicial e aquele do integrante da Advocacia Pública, que consiste na possibilidade que se põe ao Magistrado de delegar funções de mero impulsionamento judicial do feito às serventias judiciárias (abertura de oportunidade para réplica e produção de provas são exemplos clássicos onde se tem essa delegação); ao passo que a intervenção judicial em resposta, materializada pelo integrante da Advocacia Pública, exigirá sempre e sempre, a sua atuação direta e pessoal.

O desafio não se situa, todavia, tão-somente nos meios materiais que a intensificação da litigiosidade exige. A gestão profissionalizada do acervo de demandas judiciais parece ser o maior desafio institucional posto às instituições de Advocacia Pública – e, nesse sentido, a PGM-Rio não é exceção.

Gestão de acervo judicial, no contexto em que hoje grandes entes públicos como o Município do Rio de Janeiro se veem inseridos, é atividade de criação de uma inteligência institucional que servirá, em muito, à própria Procuradoria Geral, e mais ainda, à Cidade. É preciso encarar o acervo judicial como um conjunto de informações brutas, que merecem lapidação para, a partir delas, empreender-se ao aperfeiçoamento da ação pública.

O crescimento do volume de demandas num determinado tema ou segmento de ação estatal evidencia uma disfunção naquela mesma área de ação pública. O conjunto de demandas indica qual seja o nicho de insatisfação, e, portanto, permite informar à Administração Pública onde falte ação, ou onde a ação não é eficaz ou clara. A identificação precoce de onde esteja a falha da ação pública que ensejou a demanda pode oportunizar a correção imediata – e o estancamento das ações judiciais. Também é possível construir-se outra linha de ação pública, que permita oferecer resposta àquela suposta violação de direitos que esteja sendo reclamada. Ou mais ainda, a ação da Advocacia Pública a partir desse acervo de informações ofertado pelo acervo processual gerido de maneira profissional (como capital de conhecimento) pode permitir a correção, pura e simples, da ação pública, que se vê judicialmente contestada porque

efetivamente não guarda a sintonia reclamada pelo texto constitucional.³⁰

Urge, portanto, que no âmbito da Advocacia Pública tenha-se um despertamento para o estudo do *perfil de litigiosidade* que se identifica em determinadas áreas temáticas. Conhecer as causas (fáticas e jurídicas) dos litígios, quem são os descontentes, de que maneira se veiculam suas pretensões, e como as esteja recepcionando o Judiciário é informação valiosíssima, que pode permitir inclusive um diálogo com este último poder a partir não só do sentimento individual do magistrado ou do Procurador, mas de dados empíricos que evidenciem o que se discute, porque se discute, e como se discute.

Evidente a relação de interdependência entre investimento em tecnologia e gestão profissionalizada do acervo – mas é igualmente claro que as inferências que os dados estatísticos informados pelas bases de dados que se venha a construir exigirá a intervenção do Advogado Público.

Aqui, mais uma vez, a compreensão mais abrangente do perfil de litigiosidade que se tenha manifesto pode ser enriquecida em muito pela integração em rede entre as instituições de Advocacia Pública. Padrões repetitivos – de discussão ou de recepção do contencioso – podem ser esclarecedores, e facilitar a reação (judicial ou consultiva) que venha a se mostrar necessária.

Tem-se aqui, em verdade, a ponta final do controle de juridicidade. Afinal, se a ação

³⁰ Narrando experiências em que a Advocacia da União coadjuvou na elaboração e execução de políticas públicas federais, consulte-se: KIRSCH, César do Vale. Advocacia Geral da União e Poder Executivo Federal. Parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública, Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, p. 43-89.

administrativa existe, foi levada a cabo pela Administração Pública e, ainda assim, dá ensejo a demandas judiciais, é porque não se alcançou o grau de aprimoramento desejado – se não do conteúdo em si daquele programa de ação estatal, quando menos da sua legitimação junto aos administrados, que se sentem, em alguma medida, desassistidos pelo Poder Público.

A enunciação em abstrato do direito, ou da matriz jurídica de regência de uma determinada ação administrativa (que se exerce ordinariamente na consultoria) é posta à prova pela implementação e avaliação dessa mesma linha de ação. Se a população se insurge contra ela e litiga; se os órgãos de controle igualmente divergem quanto àquela orientação e a contestam judicialmente; cumpre fechar o círculo de aferição da juridicidade – e isso assim se dará tão-somente com uma gestão profissionalizada do acervo judicial, que permita a compreensão do efetivo grau de dissenso social ou institucional para com o programa de ação estatal em curso.³¹

5. Conclusão

Inequívoco – já se disse neste texto – que a aposta da Carta de 1988 nas funções essenciais à justiça como mecanismos impulsionadores da concretização do projeto de transformação social nela contido se revelou um sucesso. Não é possível pensar as instituições democráticas, já a meio da segunda década do século XXI, sem reconhecer a importância da Advocacia

Pública como farol da juridicidade para o administrador público. A chave para que essa mesma aptidão siga lhe sendo reconhecida está em sua resiliência; em sua capacidade de oferecer resposta aos desafios que se põe ao Estado – a quem ela coadjuva no cumprimento dos compromissos constitucionais.

Impõe-se, portanto, reconhecer a necessidade de mudar – ganhar velocidade aproximar-se do administrador, construir uma linguagem comum; tudo isso sem qualquer perigo ou arranhão à sua independência funcional.

As propostas ora apresentadas provocam os órgãos de Advocacia Pública a sair de uma certa zona de conforto que o foco principal no feito judicial e no cumprimento dos prazos como seu dever primário lhe propunha.

Abrir os olhos para além dessas fronteiras – valorizando a consultoria, o aconselhamento e a indução à Administração – não é novidade, retratando as referências bibliográficas aqui trazidas uma parte da extensa produção no assunto. Todavia, é preciso mais. Expandir fronteiras e reinventar-se, de maneira a ampliar seu potencial de subsidiar as escolhas públicas.

Integração e expansão – como se defendeu neste texto – são as palavras de ordem de uma Advocacia Pública que compreende seu mister a partir de uma perspectiva que reconhece e incorpora o caráter cada vez mais plural e dialógico das relações sociais, e por via de consequência, das tarefas que se põe ao ente federado que sintetiza o interesse público.

A nova fronteira de consolidação da Advocacia Pública repousa na sua própria abertura cognitiva – para outras áreas do conhecimento, com o que empreenderá à

³¹ Não se pode desconsiderar que a existência em si da demanda judicial significa dizer tão-somente que alguém se tem por insatisfeito. A percepção do caráter mais abrangente dessa insatisfação só se terá por adequadamente desenvolvida com a aqui preconizada gestão profissional do acervo.

necessária aproximação com seus parceiros desenvolvedores de ação pública. Para outras estruturas de Advocacia Pública – com o que promoverá o aprendizado recíproco no espinhoso campo da concretização dos deveres de proteção.

A Advocacia Pública do futuro é aquela do diálogo. Em que o profissional do Direito figura como aprendiz nas demais áreas do conhecimento, mas mantém acesa a chama da agregação do conhecimento. A Advocacia Pública do futuro é aquela em que as relações são de colaboração recíproca com os vários atores que mantêm relações de interdependência no desenvolvimento da ação estatal. A Advocacia Pública dos próximos 30 anos é aquela que se reinventa – ganhando resiliência sem abdicar de sua independência funcional; entendendo que a busca da proteção ao interesse coletivo é em última análise (salvo situações patológicas) o interesse de todos, pelo que a parceria que reconcilia o Estado fragmentado é de ter nela o seu condutor natural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *(Syn)thesis*, 5.1, 2012, p. 23-32.
- DROMI, Roberto. *El Derecho Público en la hipermodernidad*. Madrid: Universidad Complutense, 2005.
- FEIOCK, Richard C. The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41.3, 2013, p. 397-425.
- FRANÇOIS, Ludovic ; HUYGUE, François-Bernard. *Contre-pouvoirs*. De la société d'autorité à la démocratie d'influence. Paris: Ellipses Éditions, 2009.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Il pubblico potere. Stati e amministrazione pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 1986.
- KIRSCH, César do Vale. Advocacia Geral da União e Poder Executivo Federal. Parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública, Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, p. 43-89.
- LANGA, Pius. Transformative constitutionalism. *Stellenbosch Law Review*, 2006, [on-line]. Disponível em: <http://sun025.sun.ac.za/portal/page/portal/law/index.afrikaans/nuus/2006/Pius%20Langa%20Speech.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2012.
- LEWIS, Carol W. In pursuit of the public interest. *Public Administration Review*, 66.5, 2006, p. 694-701.
- MEGLIORINI, Evandir; TAVARES, José da Cunha. A importância das economias e deseconomias de escala na análise de custos para decisão. *Cadernos de Pós-Graduação – Administração*. São Paulo, Vol. 4, n. 1, p. 129-137, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. In: LIMA, Sérgio Correa Mourão. *Temas de Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho* Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 63-98.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro – Edição especial (50 anos), 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência técnico-funcional da Advocacia de Estado. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública, Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2006, p. 2-23.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, Direito e Estado. O Direito Administrativo em tempos de globalização. In memoriam de Marcos Juruena Villela Souto*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- OST, François ; KERCHOVE, Michel van de. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardino de. *O novo CPC e a mediação: reflexões e ponderações*. [on-line]. Disponível em: http://www.humbertodalla.pro.br/arquivos/O_novo_CPC_e_a_Mediacao.PDF. Acesso em: 1º mai. 2015.
- ROUSSEY, Ludivine; DEFFAINS, Bruno. Trust in judicial institutions: an empirical approach. *Journal of Institutional Economics*, 2012, p. 119.
- SANTOS, Karinne Goettems dos. O acesso à justiça no Brasil: perspectivas de contenção da litigiosidade e o problema da abstrativização da prestação jurisdicional. *Unesc International Legal Seminar*. Vol. 3. n. 1, 2014. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/443>. Acesso em: 1º mai. 2015.
- SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 230, p. 281-289, out./dez. 2002.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da Advocacia Pública no controle de legalidade da Administração. *Revista da Associação de Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Vol. XVI – Advocacia Pública, Lucia Léa Guimarães Tavares (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006, p. 25-42.
- SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 8, n. 34, 2008, p. 141-174.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. Tribunais de Contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. *Interesse Público*, Vol. 40, p. 123-138, 2006.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. Mercantilização dos direitos fundamentais e potencial regressivo das decisões judiciais. In: *V Congresso Brasileiro de Direito Processual*, 2014, Salvador. Constituição, processo e cidadania. Brasília: Gomes & Oliveira Livraria & Editora, 2014, p. 265-306.
- WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana:

mudança e conservação. In: R.G. Oliven *et al.*
(orgs.). *A Constituição de 1988 na vida
brasileira*. São Paulo:
Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008.