

O monitoramento de processos judiciais e a advocacia pública: governança e aperfeiçoamento das políticas públicas

DOI: 10.31994/rvs.v16i2.1037

Yuri Alexander Nogueira Gomes Nascimento¹

Yuri Matheus Araújo Pinheiro Matos²

RESUMO

A crescente judicialização das políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo impõe novos desafios à governança estatal e exige da Advocacia Pública um papel estratégico na mediação entre o Poder Judiciário e a Administração Pública. O presente artigo analisa como o monitoramento de processos judiciais, aliado à atuação técnico-jurídica da Advocacia Pública, pode ser utilizado como ferramenta para a avaliação e o aperfeiçoamento das políticas públicas, promovendo maior juridicidade, eficiência administrativa e aderência aos princípios constitucionais. Com base na abordagem Direito e Políticas Públicas e por meio de revisão bibliográfica e estudos de caso, a pesquisa investiga a atuação das Procuradorias no ciclo das políticas públicas, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação. Demonstra-se que a análise das decisões judiciais pela Advocacia Pública não deve ser automática, mas mediada por critérios técnicos, jurídicos e institucionais, garantindo a compatibilidade com o ordenamento constitucional, a racionalidade

¹Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Filosofia do Direito e Teoria Jurídica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior. Procurador do Estado de Goiás. Chefe da Procuradoria Setorial junto à Diretoria-Geral de Polícia Penal. E-mail: yurigomesadv@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3487823015923340>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2056-2630>.

²Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Procurador do Estado de Goiás. Chefe da Procuradoria Setorial junto à Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes. E-mail: yuri.matos@pge.go.gov.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6922375396237923>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4322-359X>.

macroestrutural das políticas públicas e os limites da própria jurisdição. Ao analisar casos concretos no Estado de Goiás, o estudo revela como a Advocacia Pública pode transformar decisões judiciais em insumos para a reformulação de políticas públicas, ou, alternativamente, identificar sua inadequação à lógica de gestão pública. Conclui-se que a Advocacia Pública deve institucionalizar estruturas interdisciplinares e adotar métodos qualitativos e quantitativos para realizar avaliações consistentes, contribuindo para uma governança pública mais responsiva, legal e eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: ADVOCACIA PÚBLICA. POLÍTICAS PÚBLICAS. GOVERNANÇA. JUDICIALIZAÇÃO. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.

1 INTRODUÇÃO

A formulação de Políticas Públicas é o modelo primário de atendimento ao interesse público do Estado Constitucional Contemporâneo (Carvalho, 2019). Especificamente, na Constituição Federal de 1988, o modelo de atuação estatal por meio das políticas públicas incorporou a obrigação de planejamento e interligação interinstitucional (e.g. art. 193, parágrafo único da Constituição Federal).

Nesse sentido, a inserção das políticas públicas no texto constitucional deu a elas o caráter de direito dos cidadãos e de dever do Estado, sendo modelo democrático de garantia dos direitos fundamentais. Com essa roupagem jurídica, as políticas devem se submeter ao controle judicial, cabendo ao Poder Judiciário o exercício de uma função repressiva e propositiva na sua conformação.

Nesse contexto, a Advocacia Pública se torna órgão essencial na formulação das políticas públicas, pois passa a exercer a função técnico-jurídica estratégica tanto na atuação orientativa da formulação das políticas como na intermediação da instância dialógica entre o Estado-juiz e o Estado-administrador, assegurando a legalidade, a racionalidade decisória e a observância dos princípios da Administração Pú-

blica, garantindo o monitoramento processual aliando o aperfeiçoamento da governança e a efetivação das políticas públicas.

O presente artigo propõe um estudo dedutivo sobre esse segundo momento, qual seja, a intermediação dialógica entre a manifestação sobre a legalidade e a conformidade das políticas públicas exarada pelo Poder Judiciário em procedimentos individuais e os formuladores de políticas públicas.

Para isso, abordar-se-á o conceito do “ciclo de políticas públicas” que apresenta as diversas etapas da construção das políticas públicas, em especial, analisando a relação entre a decisão judicial individual e a atuação da advocacia pública na fase de monitoramento e de avaliação das políticas públicas.

Adota-se a abordagem Direito e Políticas Públicas para a análise do tema, com foco na análise qualitativa do objeto de estudo. A análise se centrará, em especial, no aspecto da conformidade legal das políticas públicas.

Para isso, realizou-se revisão de literatura narrativa sobre o tema, em especial, de textos de autores reconhecidos academicamente pelo estudo de políticas públicas (Bonifácio e Motta, 2021; Valle, 2017; Jannuzzi, 2016; Fonseca, 2013; Bucci, 2002), apresentando conceitos essenciais ao desenvolvimento do tema, em especial, analisando a função da Advocacia Pública no ciclo de políticas públicas e a natureza e função das decisões judiciais na etapa de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Após, a análise adota-se a técnica de estudo de caso, indicando dois casos para análise entre as decisões judiciais e as modificações de políticas públicas, em especial, analisando o papel da advocacia pública como intermediadora no diálogo entre Poder Judiciário e o gestor público.

Ao fim, demonstra-se que a função da Advocacia Pública se estende a todas as fases do ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação, assegurando a juridicidade e propondo ajustes quando necessário. Todavia, a atividade possui como desafio o equilíbrio do controle jurídico das ações estatais com a eficiência administrativa.

Ademais, destacam-se as limitações das decisões judiciais como instrumentos de avaliação global de políticas públicas, destacando características inerentes à jurisdição, como a inércia, a adstrição ao pedido e a vinculação *inter partes*, que restringem sua aplicação como baliza geral de gestão estatal. Além disso, a massificação de decisões em processos padronizados pode comprometer sua qualidade e adequação para fins de formulação de políticas públicas.

Em meio ao referido desafio, objetiva-se, neste estudo, demonstrar como o monitoramento de processos judiciais pode ser uma ferramenta de avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas. Nesse sentido, passa-se a apresentar no próximo tópico a função da Advocacia Pública como instituição relevante na governança das políticas públicas.

2 O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS E MÉTODOS DE MONITORAMENTO

A atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas se dá a partir da interpretação e aplicação da Constituição e do ordenamento jurídico infraconstitucional, especialmente no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais e do princípio da legalidade. Ao exercer esse controle, o Judiciário não apenas atua como um fiscal das ações do poder público, mas como agente ativo na construção e na conformação das políticas públicas.

A sua interlocução com os executores ocorre por meio da Advocacia Pública, órgão que atua como intermediadora entre o Estado-juiz e o Estado-administrador, garantindo a conformidade legal das ações estatais. Assim, compete à Advocacia Pública orientar os órgãos administrativos para evitar litígios desnecessários e garantir a eficiência na execução de decisões judiciais.

O exercício dessa função orientativa envolve a análise de eficácia, eficiência e impacto social, utilizando abordagens quantitativas e qualitativas para medir os resultados e ajustes necessários. Em um contexto contemporâneo, destaca-se a cres-

cente ênfase na participação social e na transparência como ferramentas essenciais para a promoção de políticas públicas mais inclusivas e responsáveis.

Quanto ao último aspecto, sobressai o controle da Advocacia Pública ao assegurar que as avaliações sejam conduzidas de forma legal e transparente, além de intermediar a relação entre o Estado e a sociedade, garantindo a efetiva participação social e o respeito aos direitos fundamentais.

Consequentemente, a atuação da Advocacia Pública é decisiva em todas as fases do ciclo das políticas públicas: na formulação, na implementação e na avaliação dos resultados³.

Na fase de formulação, a Advocacia Pública contribui para garantir que as políticas públicas propostas estejam em plena conformidade com o ordenamento jurídico, em especial com os direitos fundamentais.

Durante a implementação, exerce um papel de supervisão e orientação, assegurando que a execução das políticas respeite os limites legais e constitucionais, prevenindo litígios e promovendo a efetividade das ações.

Finalmente, na avaliação das políticas públicas, atua para assegurar que os resultados sejam analisados sob a perspectiva da juridicidade, identificando eventuais falhas e propondo os ajustes necessários à melhoria das políticas.

O principal desafio da Advocacia Pública reside na necessidade de conciliar o controle jurídico das ações do Estado com a busca pela eficiência administrativa. Isto é, assegurar que as políticas públicas sejam executadas em conformidade com a lei, mas com a agilidade necessária para atender às demandas sociais.

Um dos modelos possíveis consiste na adoção de técnicas de monitoramento processual, indicadores de desempenho e auditorias jurídicas, o que permite uma atuação preventiva na redução da litigiosidade, por meio do acompanhamento contínuo dos processos e da gestão de riscos. A utilização de indicadores facilita a

³A fase de agenda, que é identificada como primeira etapa do ciclo de políticas públicas, também possui interferência da Advocacia Pública, tal qual de todos os órgãos democráticos. Não obstante, trata-se de momento de cunho eminentemente político cujas esferas de argumentação e influências são muito próprias. Nesse sentido, a atuação nessa seara desborda o escopo desse estudo que foca no aspecto jurídico das políticas públicas.

avaliação da eficácia das intervenções jurídicas, enquanto as auditorias asseguram a conformidade legal das ações estatais.

Um bom exemplo da importância do monitoramento foi a descoberta de fraudes na concessão de benefícios judiciais decorrentes do acidente com Césio-137 ocorrido no Estado de Goiás. A partir do monitoramento das decisões judiciais, a PGE-GO identificou suspeitas de benefícios fraudulentamente concedidos (Goiás, 2024).

Em face disso, criou-se grupo de trabalho específico que conseguiu identificar elementos da fraude, descobrindo uma atuação criminosa que resultou em três mandados de prisão e onze de busca e apreensão, além de identificar um prejuízo de aproximadamente R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões) aos cofres estaduais (Goiás, 2024).

Para o estudo concreto do papel da Advocacia Pública é adequado iniciar a análise do conceito de monitoramento e avaliação das políticas públicas para aferir sua compatibilidade com as premissas da atuação judicial.

3 MONITORAMENTO DE PROCESSOS JUDICIAIS COMO FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO E MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao analisarmos as políticas públicas, deparamo-nos com o conceito de “ciclo de políticas públicas”. Trata-se de esquema analítico ilustrativo que divide a formulação das políticas públicas em várias fases subsequentes, quais sejam, a fase de identificação do problema, de agenda, de formulação da política, de implementação da política e de monitoramento e avaliação dos resultados (Fonseca, 2013).

Cada uma dessas etapas permite a participação e intervenção de grupos e forças políticas de modo a manifestarem seus prognósticos, desejos e interesses para fins de consolidação das políticas públicas (Fonseca, 2013). Nesse sentido,

não se pode conceber a política pública como um constructo neutro separado dos conflitos sociais a que ela está submetida (Fonseca, 2013).

O monitoramento e a avaliação constituem a fase final da construção das políticas públicas⁴, sendo etapas fundamentais para garantir que as ações do governo sejam eficazes e alinhadas aos objetivos propostos (Bonifácio e Motta, 2021). Todavia, tal qual as demais fases, seus critérios, métodos e vieses são derivados de conflitos sociais inerentes à formação de políticas públicas, dito de outro modo, não há falar em neutralidade dos critérios de avaliação das políticas públicas (Jannuzzi, 2016).

Ainda, é certo que os critérios de avaliação exercem uma forte influência na formulação de políticas públicas, pois definem os parâmetros pelos quais uma política será considerada eficiente, eficaz e relevante. Ao serem formulados indicadores de qualidade das políticas públicas, os formuladores das políticas os utilizarão como metas e objetivos a serem alcançados, moldando a fase de planejamento das políticas públicas, em um modelo de retroalimentação (Schmidt, 2008) e de aprendizagem institucional (Howlett, 2015).

Nesse sentido, a escolha inadequada de critérios pode distorcer os objetivos da política, levando os formuladores de políticas públicas a se dedicarem mais a atender metas quantitativas do que em resolver problemas estruturais.

O economista britânico Charles Goodhart (1975) formulou a chamada “Lei de Goodhart”⁵, que enuncia que quando uma métrica se torna um alvo explícito para a tomada de decisão, ela deixa de ser um bom indicador de desempenho, pois pode gerar distorções e incentivos inadequados. Em suma, a fixação de parâmetros inadequados de avaliação leva o formulador e o executor da política pública à busca pelo atingimento das métricas, em detrimento da efetividade da política pública⁶.

⁴O conceito do monitoramento e avaliação como fase final é apenas uma simplificação teórica. Isso porque o ciclo de políticas públicas não é estanque, de modo que suas fases se comunicam, sobrepõem e autoinfluenciam.

⁵Apesar de não corresponder à construção original, uma construção ordinária, e bastante intuitiva, sobre a lei é: “Quando uma medida se torna uma meta, ela deixa de ser uma boa medida”.

⁶Um exemplo disso pode ocorrer na fixação de metas em número de atos processuais praticados, pois, o estímulo do advogado será o de aumentar ou reduzir o número de atuações judiciais, sem necessariamente manter o foco na melhor gestão do acervo processual, sob a ótica jurídica. Esse

O Manual de Avaliação *Ex Post* das Políticas Públicas (Brasil, 2018) define a avaliação como “um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise” enquanto o monitoramento é descrito como “um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública”. Assim, enquanto a avaliação deve ser feita, preferencialmente, por atores externos ao órgão implementador da política pública, o monitoramento é atribuição exclusiva do órgão implementador (Brasil, 2018).

Para além dos processos internos de monitoramento e avaliação, a decisão judicial também atua como um mecanismo de controle das políticas públicas (Appio, 2005). Isso porque o Poder Judiciário pode intervir para garantir que uma política esteja em conformidade com a Constituição e com os direitos fundamentais, corrigindo falhas e garantindo que determinados grupos não sejam prejudicados (Appio, 2005).

Assim, as decisões judiciais podem suspender, modificar ou até obrigar a implementação de políticas, exercendo um papel de controle de legalidade e na proteção dos direitos dos cidadãos (Barcellos, 2008).

Por outro lado, não é demais dizer que o acompanhamento de processos judiciais pode gerar dados empíricos para aperfeiçoamento da governança. Isso porque, fazendo parte da fase de avaliação da política pública, a análise das decisões judiciais pode dar vislumbres sobre a adequação legal e da efetividade da política pública.

O debate das questões-problema no Poder Judiciário amplia o debate público, permitindo que atores diversos se manifestem na construção da decisão jurídica a determinada demanda. Isso possibilita a inclusão de grupos historicamente excluídos do planejamento das políticas públicas, como as camadas economicamente desfavorecidas (Baborza, 2012).

Atualmente, no âmbito do processo civil, há potencialidade de ampliação subjetiva do debate judicial, em especial pela presença de figuras intervenientes, tais

como o *amicus curiae* (art. 138 do Código de Processo Civil), e incidentes próprios para ampliação do debate, tais como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (art. 976 do CPC), Incidente de Assunção de Competência (art. 947 do CPC) e os julgamentos de recursos repetitivos (art. 1.036 e ss. do Código de Processo Civil).

Do mesmo modo, sob o prisma objetivo, o Poder Judiciário é um *locus* interessante para a discussão do sucesso da política pública em caráter individual e concreto. No entanto, a judicialização excessiva das políticas públicas pode gerar desafios, como conflitos entre os poderes e ingerência no planejamento das políticas públicas. Dessa dinâmica, exsurtem os fenômenos da judicialização das políticas públicas e do ativismo judicial.

Todavia, não se pode ignorar os limites da atuação judicial na análise e na implementação de políticas públicas, em especial, o limite dado pela limitação das informações que podem ser colhidas pelo Poder Judiciário e o limite do conhecimento técnico a disposição dos magistrados.

Essas limitações levam à necessidade de limitação da atividade judicial, cujos limites de atuação já são relativamente bem conhecidos e foram pacificados no RE 684612/RJ, que originou o Tema n. 698:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Em que pese isso, é de se notar que ainda persiste certo excesso de interferência judicial nas políticas públicas o que pode ser visto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal – STF - determinou ao Poder Executivo Federal “a formulação de plano de ação e monitoramento para efetiva implementação da política nacional para a população nacional em situação de rua”, pormenorizando em 15 sub-ações

determinadas, e determinou aos Poderes Executivos Estaduais e Municipais 17 ações específicas para implementação de políticas públicas, descendo a minúcias da política pública.

Ou seja, houve a determinação de criação de plano de ação, tal qual exposto no Tema 698 do STF. Todavia, o plano foi tão detalhado que abarcou todos os aspectos de implementação de política pública, substituindo qualquer atuação discricionária do administrador.

Vanice Valle (2023) tece crítica contundente à decisão proferida na ADPF 976, ao apontar que a intervenção do STF ultrapassou os limites tradicionais da jurisdição constitucional, ao ponto de especificar conteúdos operacionais de política pública sem dispor das ferramentas técnico-administrativas necessárias.

Decisões judiciais como essa que adentram no terreno da execução programática, sem diálogo efetivo com os órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas, correm o risco de gerar distorções sistêmicas, ineficiências orçamentárias e insegurança institucional.

Essa crítica reforça a necessidade de que a incorporação de decisões judiciais ao ciclo das políticas públicas ocorra por meio de instâncias capacitadas para realizar a mediação entre a lógica judicial e a racionalidade administrativa.

É de se notar que a manifestação judicial *per se* não constitui mecanismo legítimo de avaliação das políticas públicas. Isso porque a etapa de avaliação depende de metodologias e ferramentas analíticas, focando no aspecto global de adequação da política, e diferenciando-se da análise individual e casuística inerente ao Poder Judiciário.

Nesse *locus*, a advocacia pública exerce um papel central ao interpretar tecnicamente os limites e possibilidades de execução das decisões judiciais, buscando compatibilizá-las com os parâmetros normativos, as diretrizes programáticas e as restrições orçamentárias existentes.

É preciso reconhecer que as decisões judiciais funcionam como mecanismos de controle das políticas públicas, denotando, por vezes, acertos e equívocos do gestor. Todavia, não possuem os instrumentos nem a atribuição institucional de

promover a avaliação da política, focando sua atuação em casos concretos subjetiva e objetivamente delimitados.

Dessa forma, surge o questionamento central deste trabalho: “A quem compete a análise e incorporação das decisões judiciais na fase de monitoramento das políticas públicas?”, questionamento a ser analisado amiúde nos próximos tópicos.

Adotou-se uma estratégia metodológica de estudo de casos, combinando um desenho de casos múltiplos (no qual foram analisados três subcasos remuneratórios) e um caso único (sobre o tema de desapropriações para realização de obras públicas), com lógica de replicação teórica (Yin, 2021).

Os subcasos, foram escolhidos pela proximidade dos pesquisadores com os órgãos de origem dos casos, pela temática comum, pela alta litigiosidade dos temas e pela variação na incorporação administrativa de entendimentos judiciais. Assim, eles permitem contrastar padrões de resposta institucional. Já caso único, escolhido por relevância organizacional e indução de controle externo, evidencia reforma estrutural e ganhos de capacidade.

A unidade de análise é a atuação da Advocacia Pública como mediação técnico-jurídica que traduz decisões judiciais e de controle externo em ajustes de desenho e rotinas de monitoramento e avaliação de políticas. As fontes são documentais e públicas (despachos, leis, acórdãos, acórdãos judiciais e do Tribunal de Contas do Estado e atos internos).

As análises foram, ao fim, organizadas em quadro comparativo e verificadas por coerência temporal. Reconhece-se que há generalização analítica, mas não estatística (Yin, 2021), pois a amostra é não aleatória e há ausência de métricas quantitativas formais de impacto como limitações, que foram parcialmente mitigadas por triangulação de fontes e explicitação de critérios de seleção.

4 O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS E A AVALIAÇÃO DE MUDANÇAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Como defendido acima, as decisões, sejam precedentes ou jurisprudências, constituem ferramentas de controle das políticas públicas. Todavia, essas atuações não são, por si sós, mecanismos de monitoramento ou avaliação.

O estudo de decisões judiciais desempenha um papel essencial na adaptação da Administração Pública às novas exigências jurídicas e sociais. Isso ocorre porque novas demandas emergem continuamente, e as decisões judiciais fornecem parâmetros interpretativos que orientam a aplicação do direito. Cabe à Administração Pública antecipar tendências jurisprudenciais e ajustar suas práticas para evitar conflitos judiciais e promover a eficiência na gestão das políticas públicas.

Em suma, o reconhecimento de certos direitos, a interpretação de normas e a fixação de entendimentos pelos tribunais superiores influenciam a elaboração de regulamentos internos e políticas públicas. Decisões reiteradas dos tribunais podem, por exemplo, obrigar a revisão de atos normativos ou a adequação de procedimentos administrativos, de modo que a Administração atue em conformidade com a evolução do entendimento judicial sobre determinado tema.

E essa intermediação entre as decisões judiciais e as políticas públicas cabe à Advocacia Pública que exerce o papel estratégico de analisar as decisões judiciais e sua relação com a formulação e reformulação de políticas públicas, analisando o acerto e a plausibilidade da tese jurídica adotada pelo julgado, e sua relevância na construção da política pública.

Em suma, como ente responsável pela representação do Estado, a advocacia pública atua na interlocução entre o Poder Judiciário e a Administração, traduzindo o impacto das decisões judiciais em orientações práticas para os gestores públicos, papel que atribuído à Advocacia Pública sob a égide da consultoria jurídica prevista nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal.

Esse papel interpretativo permite que os precedentes sejam contextualizados e aplicados de forma coerente com os objetivos da Administração, garantindo que a

implementação das políticas públicas ocorra de maneira juridicamente segura e socialmente eficaz.

Para ilustrar esse argumento, apresenta-se seguinte estudo de casos múltiplos nas políticas públicas remuneratórias no âmbito da Diretoria-Geral de Polícia Penal do Estado de Goiás. Em especial, destacam-se três casos paradigmáticos: a incidência de Imposto de Renda sobre o pagamento de horas extraordinárias de servidores da segurança pública, o pagamento de adicional noturno a Policiais Penais e o impedimento de concessão de progressão em virtude de limitações de ordem financeira.

O primeiro caso demonstra situação na qual a Procuradoria-Geral do Estado entendeu válidas as manifestações judiciais e passíveis de serem incorporadas às políticas públicas. Os dois últimos demonstram situações nas quais a validade das questões judiciais foi questionada, ainda que o comando tenha sido cumprido, não gerando incorporação nas políticas públicas e levando a posteriores modificações na jurisprudência.

O primeiro caso está exposto nos Despachos n. 914/2020 (Goiás, 2020) e n. 1311/2023/GAB (Goiás, 2023) ambos da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás. Inicialmente, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Despacho “AG” n. 5588/2015 havia entendido pela natureza remuneratória da verba de serviço extraordinário⁷, prevista no art. 5º da Lei Estadual n. 15.949/2006.

Esse entendimento perdurou por anos (entre 2015 e 2020), com a retenção de valores de imposto de renda de todos os servidores que prestavam serviços extraordinários e fossem remunerados pela referida verba. Em que pese isso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás manifestou-se sobre o tema, formando jurisprudência no sentido da natureza indenizatória da referida verba o que, a reboque, levaria à conclusão da não incidência de imposto de renda.

Em face disso, o Despacho n. 914/2020 - GAB, reconheceu a validade dos argumentos traçados pelos servidores, e reconhecidos em sede judicial, e modificou o entendimento administrativo sobre o tema, reconhecendo a natureza indenizatória

⁷Nomeada pela Lei Estadual n. 15.949/2006 como verba “AC-4”.

da verba, com a não incidência de imposto de renda e de contribuição previdenciária, modificando a atuação administrativa estatal.

Todavia, após a pacificação do tema, surgiu nova problemática, pois havia diversos procedimentos judiciais nos quais eram discutidos os descontos a título de imposto de renda realizados anteriormente à modificação administrativa do entendimento. Inicialmente, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás realizava a propositura de acordos de restituição dos valores pelo seu valor histórico, isso é, sem juros ou correção monetária.

Em que pese isso, havia baixa adesão a essas propostas, e seguiam-se as condenações do Estado à restituição das verbas, com a incidência da taxa Selic desde a data do pagamento indevido, para o cálculo dos consectários legais nos moldes do Tema 905 do Superior Tribunal de Justiça. Assim, por meio do Despacho n. 1311/2020/GAB, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás passou a permitir a celebração de acordos com o pagamento integral dos consectários legais, nos termos que vinham sendo aplicados pelo Poder Judiciário em suas condenações.

Como se nota, a interlocução entre a Administração Pública e o Poder Judiciário permitiu o desenvolvimento de novas perspectivas sobre a política remuneratória dos servidores dos órgãos de segurança. Essa interlocução, inclusive, influenciou o que seria considerado como “vantajosidade” para fins de celebração de acordos administrativos. É dizer, as decisões judiciais foram analisadas pela Advocacia Pública e incorporadas como elementos de monitoramento das políticas públicas. E, ao fim, o ciclo de retroalimentação da fase de avaliação/monitoramento, levou à modificação dos paradigmas de políticas remuneratórias e tributárias.

O segundo caso, discute o pagamento de adicional noturno aos Policiais Penais. Isso porque os Policiais Penais do Estado de Goiás recebem sua remuneração por meio de subsídio, modalidade prevista no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece que o subsídio será fixado em parcela única, vedado o acréscimo de gratificações, adicionais, abonos ou qualquer outra espécie remuneratória.

Apesar dessa vedação expressa, a Turma de Uniformização do Sistema dos Juizados Especiais do Estado de Goiás editou a Súmula nº 56, reconhecendo o direito dos policiais penais ao adicional noturno, desde que comprovada a prestação de serviço no período noturno, com fundamento no artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, sob o argumento de que “não pode norma infraconstitucional extirpar direito constitucionalmente garantido ao servidor público” (Goiás, 2023c).

No entanto, tal entendimento contrariava a regra constitucional do regime de subsídio, que impede o pagamento de vantagens remuneratórias adicionais ao subsídio. A partir da violação literal do texto constitucional, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, não orientou pela modificação da política de pagamento dos servidores, mantendo a atuação judicial combativa.

Diante desse cenário, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás interpôs recurso extraordinário no STF, questionando as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e sustentando que a concessão judicial do adicional noturno violava a Constituição Federal. O STF, ao analisar a questão, determinou a adequação das decisões do TJGO, reafirmando que o regime de subsídio é incompatível com o pagamento de adicionais remuneratórios, salvo previsão legal expressa, conforme o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal (Brasil, 2023).

Com essa decisão, o TJGO reformou seu entendimento anterior, adequando-se à determinação do STF e reconhecendo a impossibilidade do pagamento do adicional noturno aos Policiais Penais⁸. Nesse caso, apesar de a jurisprudência ter se consolidado em um sentido determinado, a PGE/GO não considerou os argumentos como aptos a modificar a política salarial. Ao fim, com a atuação do órgão, houve a modificação da jurisprudência estadual.

No terceiro caso, as discussões versavam sobre a possibilidade de concessão de progressão a servidores públicos no período de vedação previsto nos

⁸ Dentre outros, cita-se os seguintes precedentes: TJ-GO – Recurso Inominado 5741042-78.2024.8.09.0051, Relator VITOR UMBELINO SOARES JUNIOR, DJe 23/02/2025; TJ-GO – Apelação / Remessa Necessária: 5656667-56.2022.8.09.0006, Relator.: Des(a). Paulo César Alves das Neves, 11ª Câmara Cível, Data de Publicação: (S/R) DJ e TJ-GO - Apelação / Remessa Necessária: 51472786620228090051, Relator.: Des(a). DORACI LAMAR ROSA DA SILVA ANDRADE, 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: (S/R) DJ

incs. I e II do art. 46 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Goiás. Isso porque, por meio de emenda Constitucional, o Estado criou um hiato para progressão de servidores públicos, suspendendo-as até a implementação do Plano de Recuperação Fiscal, tal qual autorizado pela Lei Federal n. 20.511, de 11 de julho de 2019.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal que declarou a constitucionalidade da previsão, na ADI 6129/GO. Em que pese isso, em processos individuais, as Turmas Recursais do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás mantinham a imposição do dever de progressão, mesmo no período de limitação constitucional.

Apesar das diversas condenações, a Advocacia Pública não entendeu cabível a incorporação da decisão nas políticas públicas. Assim, ajuizou a Reclamação 62.538/Goiás, junto ao STF, no bojo do processo n. 5363333-17.2022.8.09.0146, tendo obtido decisão favorável, com a anulação da decisão primeva concessiva da progressão e posterior modificação do entendimento do Tribunal Estadual.

Nesses dois últimos casos, a atuação controladora do Poder Judiciário foi exercida, mas considerada inábil a integrar a política pública pelo órgão de Advocacia Pública. Isso porque a análise dos precedentes demonstrava violação de preceitos constitucionais.

Como se nota, ainda que representem um modelo de controle das políticas públicas, as decisões judiciais, por si sós, não podem ser definidas como mecanismos autônomos de avaliação ou monitoramento das políticas públicas, pois só é possível falar em políticas públicas quando há o vislumbre de uma atuação concatenada e planejada a uma determinada utilidade (Brasil, 2018), o que não ocorre na atuação judicial.

Isso ocorre por causa das limitações já conhecidas das decisões judiciais, tais como a incapacidade de incorporação do conhecimento técnico, a limitação do fluxo de informações das políticas públicas, a ausência de atribuição e instrumentos para o planejamento, bem como por características intrínsecas da jurisdição, tais como a inércia, a adstrição, a verdade processual e a vinculação interpartes.

Da característica da inércia e do princípio da adstrição, extrai-se a incapacidade do Poder Judiciário tomar a frente na busca por soluções, cabendo a ele manter-se em estase até a provocação de algum sujeito processual. Ademais, as decisões judiciais permanecem vinculadas aos pedidos iniciais das partes, essa conclusão é pouco modificada em processos coletivos.

E, ainda que haja a pretensão de modificação dessa perspectiva em processos estruturais, é de se reconhecer que o Projeto de Lei nº 3, de 2025⁹, em seu art. 9º, mantém a primazia da Administração Pública na formulação da política pública, atribuindo ao julgador a função mediativa e, subsidiariamente, decisória. Ou seja, a perspectiva da inércia e a primazia da Administração na formulação das políticas públicas se mantêm.

Analisando o quarto exemplo, podemos notar a dificuldade de planejamento consistente do Poder Judiciário. Isso porque a problemática se vinculava à impossibilidade de desenvolvimento das carreiras públicas do Estado de Goiás, em virtude de problemas de ordem financeira do Estado. O que envolvia tanto a política pública de remuneração dos servidores quanto a política pública de responsabilidade fiscal.

Todavia, as decisões judiciais individuais concediam progressões aos servidores públicos ignorando a normativa constitucional e as dificuldades financeiras. Focavam-se em uma suposta existência de direito subjetivo, desvinculada da análise sistêmica inerente às políticas públicas. É dizer, os pedidos de progressão dos servidores eram julgados como se a área financeira fosse independente dos regramentos de pessoal, em inobservância à previsão constitucional e à lógica de planejamento inerente às políticas públicas.

Quando analisadas individualmente, cada condenação aumentava em poucas centenas de reais a remuneração do servidor. Todavia, em uma estrutura de mais de 58 mil servidores¹⁰, os pequenos aumentos revelavam um gasto orçamentário considerável, colocando em risco a política pública de responsabilidade fiscal.

⁹Projeto de Código de Processos Estruturais apresentado pelo Senador Rodrigo Pacheco.

¹⁰Dados extraídos do site <https://transparencia.go.gov.br/>, relativa ao mês de novembro de 2025.

O foco individualista da sentença judicial, por si só, não é capaz de mitigar eventuais riscos sistêmicos de sua prolação, pois não considera a universalização de sua decisão. Assim, a atividade de controle, muitas vezes, age de modo pontual ou segmentada, desarticulando eventuais políticas públicas em andamento (Valle, 2017).

Nesse sentido, a partir do caso do deferimento do adicional noturno aos Policiais Penais que recebiam por meio de subsídio, nota-se que a decisão judicial apenas declarava o suposto direito dos servidores, sem considerar que gerava regimes jurídicos distintos dentro do funcionalismo público. Assim, aqueles que obtinham a decisão judicial incorporavam um direito remuneratório adicional, enquanto aqueles não a obtinham, mantinham-se trabalhando em horários noturnos sem a remuneração correspondente.

As decisões geravam violação ao princípio da isonomia, além de gerarem problemas de operacionalização. Isso porque o sistema de registro e remuneração dos servidores é pensado para o modelo do regime jurídico único, o que permite maior eficiência na gestão de pessoal. Ao gerar dois modelos de remuneração distintos, os valores de adicional noturno passaram a ser inseridos manualmente no sistema para cada servidor, gerando aumento considerável nas rotinas administrativas.

Para além das dificuldades operacionais, a universalização da decisão geraria impacto orçamentário relevante. Considerando a existência de 3395 cargos de Policial Penal, 1731 Policiais Penais atualmente em exercício (Goiás, 2025), bem como a existência de concurso para o preenchimento de 1600 vagas (Goiás, 2024), um aumento de R\$650,00 (seiscentos e cinquenta reais) por servidor¹¹, ela levaria a custos diretos de mais de R\$ 2.206.750,00 (dois milhões duzentos e seis mil setecentos e cinquenta reais) por mês¹², sem considerar os custos indiretos.

¹¹Valor médio pago aos Policiais Penais que obtiveram decisões judiciais favoráveis na data-base de 04/2025. Dados cedidos pela Diretoria-Geral de Polícia Penal.

¹²Os valores são apenas uma estimativa-base de caráter ilustrativo sem pretensão de analisar as complexidades inerentes à implementação da decisão que poderiam gerar variações nos custos.

O impacto é especialmente relevante, considerando que o valor total da folha de pagamento do órgão é de R\$ 25.266.064,9513 (vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e seis mil e sessenta e quatro reais e noventa e cinco centavos). Ou seja, a incorporação da decisão judicial na política pública representaria um aumento de 8,73% na despesa com pessoal do órgão.

Para se pensar em políticas públicas, deve-se analisar os conceitos não só a partir de pressupostos de eficiência, eficácia e efetividade, mas também de universalidade das prestações, sendo que o caráter subjetivo da decisão judicial escapa da pretensão de universalidade. Ao fim e ao cabo, em caso de violação de direito fundamental “tão importante quanto sua restauração em favor do jurisdicionado que o reclama, é investigar se o fenômeno patológico é pontual ou generalizado” (Valle, 2017).

Nesse sentido, exsurge o dever da Advocacia Pública de intermediação entre a decisão judicial e a incorporação nas políticas públicas, a partir da análise qualitativa dos argumentos expendidos na decisão. Diz-se que a análise deve ser qualitativa, pois grande parte das decisões judiciais são produzidas de modo massificado.

É dizer, uma eventual política pública, tal qual a política remuneratória de servidores, não afeta apenas uma pessoa, mas milhares, e pode gerar centenas ou milhares de decisões em um mesmo sentido. Todavia, a quantidade das decisões não indica, por si só, sua qualidade, máxime quando apresentadas em processos judiciais padronizados, nos quais não há reanálise posterior da adequação da decisão primeva.

Os casos dois e três denotam essa situação. Ambos formaram jurisprudência violando preceitos constitucionais expressos. O caso dois, inclusive, gerou entendimento sumulado manifestamente inconstitucional. Essas situações somente foram corrigidas com a atuação corretiva do Supremo Tribunal Federal.

Tal qual demonstrado na primeira decisão, uma vez percebido equívoco na atuação administrativa, a atuação consultiva adequada é a modificação da política

¹³Os dados excluem valores não ordinários, como o pagamento de férias de 13º salário.

pública. Trata-se, em verdade, de poder-dever do Advogado Público, de modo a mitigar a litigiosidade e aperfeiçoar as políticas públicas.

Ademais, esse modelo de atuação administrativa permite a análise conglobante dos problemas, por exemplo, no primeiro caso, a dispensa do recolhimento do imposto de renda dependeu da aprovação da Advocacia Pública para sua incorporação. Todavia, essa modificação estrutural gerou a redução da arrecadação do Estado, o que exigiu análise técnica dos setores de contabilidade e economia.

Nos casos apresentados, a decisão judicial denotou a realização do controle judicial de legalidade sobre a política pública salarial do Estado de Goiás. Todavia, como destacado acima, essas decisões não constituem, por si só, um modelo de avaliação ou monitoramento da política pública, pois há ausência de procedimentos metodológicos e de análise macropolítica da atuação da Administração Pública.

No caso de judicialização, o ciclo das políticas públicas deve ser finalizado e reiniciado a partir do monitoramento da Advocacia Pública das decisões judiciais proferidas em contraponto com a atuação administrativa. Sendo dever administrativo da Advocacia Pública, quando necessário, retroalimentar o ciclo por meio de provocações dos agentes formuladores de políticas públicas e sugestões de modificações.

A atribuição do dever de monitoramento e avaliação, sob a ótica legal, da política à Advocacia Pública permite a análise comprometida com preceitos de universalidade e de estrutura macropolítica. Ao mesmo tempo, permite a superação das limitações inerentes ao exercício da jurisdição, como inércia e vinculação subjetiva e objetiva da sentença.

Destaca-se que, mesmo nesses casos, a incorporação das decisões judiciais às políticas públicas deve seguir critérios objetivos do avaliador. Dentre outros, a universalidade das decisões proferidas, a compatibilidade das decisões judiciais com as normas constitucionais e legais, a possibilidade de questionamento das decisões nas instâncias especial e extraordinária, a compatibilidade da decisão com o planejamento macroestrutural da política pública e os custos de incorporação das

alterações. Em suma, a sugestão de modificação de políticas impõe um dever de argumentação multidisciplinar.

A partir dessa análise, a Advocacia Pública aparece como um filtro essencial, garantindo que a política pública seja moldada não apenas por decisões judiciais pontuais, mas por um processo amplo e bem fundamentado de interlocução entre casos individuais e a gestão macropolítica da coisa pública.

Esse cenário recomenda que as atuações das Procuradorias desbordem a atuação jurisdicional corretiva, passando a realizar, de modo preponderante, uma análise extrajudicial e preventiva. Assim, compete às Advocacias Públicas estruturarem seus modelos de atuação de modo interdisciplinar, incluindo em sua atuação modelos científicos quantitativos (como estatística descritiva e inferencial) e qualitativos (como estudos de caso e entrevistas), de modo a permitir que os monitoramentos derivados das decisões judiciais sejam feitos de modo adequado.

Trata-se de busca de superação de um modelo reativo e positivista, no qual a Advocacia Pública se limita a atuar como defensora irrestrita de políticas públicas governamentais. Esse paradigma deve ser substituído por um modelo proativo e pós-positivista, voltado ao desenvolvimento estratégico de políticas públicas adequadas, efetivas e constitucionalmente responsáveis.

Ao fim, a modificação do perfil da Advocacia Pública exige que elas possuam dentro de sua estrutura funcional setores especializados em análises de adequações de decisões judiciais questionadoras de políticas públicas, com agentes técnicos, jurídicos e não jurídicos (econômicos, contábeis, sociológicos etc.), capazes de realizar a análise sistêmica das decisões e sugerir a mudança ou a manutenção das ações estatais, reiniciando o ciclo de políticas públicas em sua fase de formulação.

Esse modelo de atuação será explicitado no próximo tópico, por meio de estudo de caso no qual o papel da advocacia pública permitiu a criação de política pública de infraestrutura eficiente e dialógica para redução de demandas judiciais sobre desapropriação.

5 O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO: REDUÇÃO DO ESTOQUE DE PRECATÓRIOS, GARANTIA DE ACORDOS JUSTOS E A NÃO PARALISAÇÃO DAS OBRAS RODOVIÁRIAS EM GOIÁS

Nas últimas décadas, o Estado de Goiás enfrentou deficiências estruturais e administrativas significativas na gestão dos processos de desapropriação para obras de infraestrutura rodoviária. Desde os anos 1960, sob a gestão do extinto Departamento de Estradas de Rodagem de Goiás - DER/GO, seguido pela Agência Goiana de Transportes e Obras - AGETOP e, posteriormente, pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA, a execução de obras ocorreu majoritariamente sem a formalização prévia dos procedimentos legais de desapropriação. Esse cenário consolidou um histórico de irregularidades que comprometeu a efetividade das políticas públicas de mobilidade e infraestrutura.

A inexistência de um processo desapropriatório estruturado gerou impactos diversos: paralisação de obras por impedimentos legais de acesso a propriedades privadas, aumento expressivo do passivo judicial oriundo de ações de desapropriação indireta e a formação de um estoque de precatórios superior à capacidade orçamentária do Estado, quando comparado à sua Receita Corrente Líquida.

Soma-se a isso o agravamento dos custos indenizatórios, visto que as perícias judiciais, realizadas anos após as ocupações, basearam-se nos valores de mercado atualizados, muitas vezes inflacionados pela valorização gerada pelas próprias obras públicas, e não nos valores históricos da época. Diante de sucessivas condenações ao pagamento de indenizações milionárias, o Estado foi obrigado a adotar medidas de reestruturação administrativa e normativa.

A partir de 2023, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE/GO exigiu ações corretivas mais rigorosas, incluindo a obrigatoriedade da publicação de decretos de utilidade pública e a efetivação dos procedimentos de desapropriação antes do início das obras, especialmente as de pavimentação e duplicação rodoviária.

Passou-se, portanto, à atuação da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás no cumprimento, monitoramento e fiscalização das políticas públicas definidas em decisões do TCE/GO. Apesar de não se tratar de órgão judicante, a sua obrigatoriedade de cumprimento e a característica delineadora de política pública aproximam o caso do presente estudo, razão pela qual o caso é aqui inserido.

Como resposta institucional, foi desenvolvido pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás um decreto de criação de uma gerência específica na Diretoria de Projetos de Obras Rodoviárias, com competência técnica para a condução dos processos desapropriatórios. Além disso, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás participou da revisão do Caderno 6, documento técnico que disciplina as desapropriações nos projetos de pavimentação e duplicação rodoviárias.

Para superar a carência histórica de mão de obra especializada, foi importado do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes um modelo inovador de contratação de serviços de engenharia por demanda (Gerenciadoras), com remuneração por produtividade e entrega de produtos específicos, como laudos de avaliação e cadernos de desapropriação. Essa foi a primeira experiência no Estado de Goiás com esse formato, rompendo com a lógica tradicional de locação de mão de obra.

Na etapa seguinte, a Procuradoria organizou o fluxo procedimental das desapropriações, estabelecendo a divisão de responsabilidades entre os setores envolvidos. A Diretoria Financeira ficou responsável pelo controle e disponibilização dos recursos necessários para os acordos. A nova Gerência de Desapropriação assumiu a avaliação dos imóveis, o contato com os proprietários e a organização documental. A Diretoria de Projetos incorporou de forma sistemática o Caderno 6 aos projetos de engenharia. A Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado, passou a integrar o fluxo para formalização dos acordos. Além disso, há a assinatura do Procurador-Geral do Estado para aqueles com valor superior a 500 salários mínimos.

Para consolidar esse novo modelo, foi elaborada a Portaria nº 4/2024, assinada pela Presidência da GOINFRA, regulamentando detalhadamente os procedimen-

tos para desapropriações diretas e indiretas. Em 2025, a portaria foi ampliada e transformada em uma Instrução Técnica analítica, que descreve minuciosamente as atribuições de cada unidade administrativa desde a concepção dos projetos até a assinatura dos acordos e a execução das obras.

Esse novo modelo foi apresentado ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como parte da estratégia de gestão para reduzir o passivo judicial e promover a resolutividade de demandas antigas, incluindo tanto o estoque de precatórios quanto os processos ainda em fase de conhecimento. Paralelamente, está em desenvolvimento a criação de mesas de conciliação específicas para desapropriações, visando acelerar a homologação de acordos judiciais.

Os resultados práticos já são evidentes: até meados de 2025, foram firmados cerca de 100 (cem) acordos de desapropriação, além de aproximadamente 50 (cinquenta) em 2024. Em contraste, nos anos de 2023 e 2022 não foi celebrado nenhum acordo, e em 2021 apenas 8 (oito). Esses dados evidenciam uma evolução significativa na capacidade administrativa do Estado de Goiás para gerir os processos de desapropriação de forma eficiente, resultado direto da atuação coordenada e estratégica da Procuradoria-Geral do Estado.

Passa-se, por fim, à etapa de acompanhamento e avaliação da política pública desenvolvida. Serão adotados os mecanismos apresentados no capítulo anterior do presente estudo, com a finalidade de implantar mais um ciclo de participação da Advocacia Pública no desenvolvimento, controle e monitoramento das políticas públicas decorrentes de determinação judicial ou, no caso deste capítulo específico, controladora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo refletir criticamente sobre o papel da Advocacia Pública na governança das políticas públicas, com especial atenção à

sua atuação no monitoramento de processos judiciais e na avaliação da necessidade de ajustes e reformulações institucionais.

Partindo de uma abordagem metodológica de base dedutiva, que combinou revisão bibliográfica narrativa e duas análises de estudos de caso (a primeira um estudo de casos múltiplos e a segunda um estudo de caso único), buscou-se compreender como a intermediação técnica-jurídica exercida pelas Procuradorias pode contribuir para a racionalização das decisões administrativas e para o aprimoramento da atuação estatal em contextos marcados por judicialização crescente e complexidade institucional.

A partir do diálogo com referenciais teóricos consagrados — como Bucci (2002), Fonseca (2013), Jannuzzi (2016), Bonifácio e Motta (2021) e Valle (2017) — foi possível delimitar o papel estratégico da Advocacia Pública como instância articuladora entre o Poder Judiciário e o gestor público. Identificou-se que sua atuação transcende a defesa contenciosa dos interesses do Estado, alcançando o plano da consultoria jurídica e da orientação institucional em todos os estágios do ciclo das políticas públicas, especialmente nas fases de monitoramento e avaliação. Nessas etapas, a Advocacia Pública se apresenta como vetor essencial de conformação normativa, de ponderação técnica e de recomendação estratégica de ajustes institucionais.

A análise dos casos empíricos demonstrou que a simples existência de decisões judiciais favoráveis a determinadas teses jurídicas não é suficiente, por si só, para ensejar a incorporação automática dessas orientações ao corpo normativo das políticas públicas. Para fins de comparação decisiva, mostra-se o resultado consolidado do estudo de caso múltiplo e do estudo de caso único realizado no presente trabalho:

Caso	Tema	Tese judicial/ato de controle	Posição da PGE/GO	Decisão administrativa (mudanças)	Efeito na política pública
1	Horas extras (AC-4) x IR	TJGO firmou natureza indenizatória da verba AC-4, afastando a incidência de IR	Incorporação da orientação judicial	Despacho 914/2020 reconhece natureza indenizatória; depois, Despacho 1311/2023 autoriza acordos com SELIC conforme Tema 905/STJ	Ajuste de política remuneratória e modelo de acordos com consórcios integrais
2	Adicional noturno de Policiais Penais em regime de subsídio	Turma de Uniformização/TJGO editou Súmula 56 reconhecendo adicional noturno	Não incorporação por violação ao art. 39, §4º, CF	Interposição de RE ao STF; manutenção da política sem adicional	Correção da jurisprudência local; preservação do desenho remuneratório por subsídio
3	Progressões durante período vedado (Plano de Recuperação Fiscal/ADCT-3 GO)	STF reconhece constitucionalidade da vedação (ADI 6129/GO); Turmas Recursais ainda concediam progressões	Não incorporação, pois incompatível com vedação da Constituição Estadual	Propositura de Reclamação 62.538/GO no STF; anulação da decisão concessiva	Alinhamento da jurisprudência estadual à decisão do STF; reforço da política de contenção
4 (estudo de caso único)	Desapropriações e obras rodoviárias (TCE-GO)	Acórdão TCE-GO 01629/2023 impõe DIP e procedimentos prévios de desapropriação	Incorporação	Criação de Gerência específica; revisão do Caderno 6; Publicação da Oortaria 4/2024 e de Instrução Técnica; fluxo interseccional com CCMA 2023; e aval do PGE (>50 SM)	Salto de capacidade: ~100 acordos até meados de 2025 (50 em 2024; 0 em 2022–2023; 8 em 2021)

Tabela 1. Produzida pelos autores

Nota-se que a atuação da Advocacia Pública como filtro técnico e interpretativo é indispensável para garantir que tais decisões sejam juridicamente sustentáveis, compatíveis com o ordenamento constitucional e adequadas à lógica macroestrutural das políticas em vigor. Assim, reafirma-se que o controle judicial, embora legítimo e necessário, encontra limites em sua própria natureza procedimental, devendo ser complementado por mecanismos de análise interinstitucional mais amplos e especializados.

Ainda que relevantes, as decisões judiciais são, por definição, orientadas por demandas pontuais, estruturadas segundo a lógica da controvérsia intersubjetiva e submetidas às restrições típicas da jurisdição — como a inércia, a adstrição ao pedido e a vinculação *inter partes*. Por isso, a avaliação global da eficácia e da eficiência das políticas públicas demanda procedimentos analíticos próprios, baseados em metodologias que combinem critérios jurídicos, econômicos, sociais e administrativos.

Nesse contexto, o monitoramento processual promovido pelas Procuradorias assume feição propositiva e estratégica, permitindo não apenas a gestão qualificada da litigiosidade, mas também a retroalimentação informada dos ciclos de formulação e execução das políticas públicas. Sendo poder-dever da Advocacia Pública realizar a análise da incorporação da decisão judicial, ainda que proferida em processos individuais.

A partir dessa constatação, revela-se a necessidade de institucionalização de estruturas permanentes e interdisciplinares dentro das Procuradorias, com capacidade técnica para realizar análises sistêmicas das decisões judiciais que impactam a formulação e implementação de políticas públicas. Essas estruturas devem articular competências jurídicas, econômicas, contábeis e administrativas, de modo a garantir uma atuação baseada em evidências, rigor metodológico e compromisso com a racionalidade pública. A utilização de tecnologias de informação e inteligência artificial, aliada à adoção de métodos qualitativos e quantitativos de avaliação, configura caminho promissor para a construção de uma Advocacia Pública responsiva, estratégica e integrada à lógica de governança democrática.

Em síntese, este estudo permite concluir que o fortalecimento do papel institucional da Advocacia Pública no monitoramento processual não apenas qualifica o exercício do controle de juridicidade das políticas públicas, como também oferece um instrumento valioso para a gestão pública orientada por evidências, eficiência e legalidade. As contribuições aqui delineadas indicam um campo fértil para investigações futuras, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de métricas de desempenho institucional e ao aprofundamento de estudos comparados sobre o impacto da atuação das Procuradorias na produção e na transformação das políticas públicas no Brasil.

Monitoring of judicial proceedings and public advocacy: governance and improvement of public policies

ABSTRACT

The increasing judicialization of public policies in the contemporary Brazilian State poses new challenges for public governance and requires Public Advocacy to play a strategic role in mediating between the Judiciary and Public Administration. This article analyzes how the monitoring of judicial proceedings, combined with the

technical-legal work of Public Advocacy, can serve as a tool for evaluating and improving public policies, enhancing legality, administrative efficiency, and adherence to constitutional principles. Based on the Law and Public Policies approach and through bibliographic review and case studies, the research investigates the role of State Attorney Offices in the public policy cycle, especially in the monitoring and evaluation stages. It demonstrates that judicial decisions should not be automatically incorporated into public policies, but rather assessed through legal, technical, and institutional criteria to ensure alignment with the constitutional framework and the macrostructural rationale of policy design, considering the inherent limits of judicial action. By analyzing concrete cases in the state of Goiás, the study shows how Public Advocacy can turn court decisions into inputs for policy reformulation or identify their incompatibility with sound public management. It concludes that Public Advocacy should institutionalize interdisciplinary structures and adopt both qualitative and quantitative methods to carry out consistent evaluations, contributing to a more responsive, lawful, and efficient model of public governance.

KEYWORDS: PUBLIC ADVOCAC. PUBLIC POLICIES. GOVERNANCE. JUDICIALIZATION. MONITORING AND EVALUATION.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**, v. 2, p. 101-132, 2008.



BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil**: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. Em: Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 12, n. 2 (mai-ago 2021), p. 340-371. Disponível em <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28653>, acesso em 20 abr 2025.

BRASIL. **Manual de Avaliação Ex Post das Políticas Públicas**. Brasília, DF: Ministério da Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 02 nov 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 fev 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 nov 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 684612/RJ, Plenário. Relator. Min. Roberto Barroso. DJe, em 18 outubro 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1429473/GO, Segunda Turma, Relator: Min. Dias Toffoli, DJe. Em 30 junho 2023b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241-278.

CARVALHO, OSVALDO FERREIRA DE. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. Em: **Revista Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3 (2013), p. 402-418. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/8862>, acesso em 20 mar 2025.



GOIÁS. Diretoria-Geral de Polícia Penal. Goiás transparente: Folha de pagamento. Goiânia, 2025. Disponível em: <https://transparencia.go.gov.br/tabelas-das-estruturas-remuneratorias-efetivos/>, acesso em 05 de nov 2025.

GOIÁS. Goiás Transparente. Edital 002/2024 – DGPP/Policial Penal. Goiânia, 2025b. Disponível em: <https://goias.gov.br/administracao/edital-002-2024-dgpp-policial-penal/>, acesso em 05 de nov 2025.

GOIÁS. Lei Estadual n. 15.949, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a ajuda de custo, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, e dá outras providências. Goiânia. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/80062/lei-15949, acesso em 21 mar 2025.

GOIÁS. Procuradoria-Geral do Estado de Goiás. Despacho n. 914/2020. Goiânia, 2020. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/Despacho914-7e1.pdf>. Acesso em 21 mar 2025.

GOIÁS. Procuradoria-Geral do Estado de Goiás. Despacho n. 1311/2023/GAB. Goiânia, 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/Despacho1311-27a.pdf>. Acesso em: 21 mar 2025.

GOIÁS. Procuradoria-Geral do Estado. Operação Fraude Radioativa: PGE-GO identifica fraudes em benefícios do Césio-137 e PC-GO deflagra ação. Goiânia, 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/operacao-fraude-radioativa-pge-go-identifica-fraudes-em-beneficios-do-cesio-137-e-pc-go-deflagra-acao/>. Acesso em: 02 nov 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 01629/2023. Tribunal Pleno. Conselheiro Relator: Helder Valin Barbosa. Publicado no DJE em 16 jun 2023b Disponível em <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=350936>, acesso em 11 jun 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. TJ-GO - RI: 5460976-66.2022.8.09.0051 GOIÂNIA, Relator.: Fernando Ribeiro Montefusco, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Data do julgamento, 24/03/2023c.



GOODHART, Charles. Problems of Monetary Management: the U.K. experience. Em: **Papers in monetary economics** (1975), p. 1-20. Disponível em <https://www.econbiz.de/Record/problems-of-monetary-management-the-u-k-experience-goodhart-charles/10002525062>, acesso em 26 fev 2025.

HOWLETT, M. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2015.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. Em: **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1 (2016), p. 117-142. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31894/18058>, acesso em 29 abr 2025.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. Em: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e Políticas Públicas: deferência como efeito jurídico. Em: LEITE, George Salomão; NERY JÚNIOR, Nelson.; STRECK, Lênio (Coord.). **Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. População de rua e ADPF 976: STF desenha a solução sem conhecer o problema. Em: **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-31/interesse-publico-populacao-rua-adpf-976-stf-desenha-solucao-conhecer-problema2/>. Acesso em: 19/03/2025.

Yin. Robert, K. Trad. Daniel Grassi. **Estudo De Caso: Métodos e Planejamento**. São Paulo. Bookman, 2021.

Recebido em 16/07/2025

Publicado em 24/11/2025