

## A ADVOCACIA DE ESTADO NA PROTEÇÃO DOS VALORES FUNDAMENTAIS DO CONSTITUCIONALISMO MODERNO.

### STATE ADVOCACY IN THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL VALUES OF MODERN CONSTITUTIONALISM.

Mozart de Paula Batista Filho <sup>1</sup>



**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo refletir sobre o papel da advocacia de Estado na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno. Como objetivos específicos desta pesquisa, almeja compreender de maneira aprofundada o conceito e a finalidade da Advocacia de Estado. Além disso, analisa o tratamento constitucional conferido à Advocacia Pública na contemporaneidade, considerando as disposições legais e normativas vigentes. Outrossim, ressalta a relevância primordial da Advocacia Pública na proteção dos valores que fundamentam o Estado Constitucional Moderno, os quais incluem princípios como a igualdade, a justiça, a democracia e os direitos fundamentais. Ao abordar esses aspectos, é possível uma melhor compreensão do papel desempenhado pela Advocacia de Estado na defesa e preservação dos fundamentos do ordenamento jurídico e da sociedade como um todo. Metodologicamente, a pesquisa classifica-se como qualitativa, descritiva e bibliográfica. Constatou-se que a Advocacia de Estado desempenha um papel fundamental na defesa dos valores no Estado Constitucional Moderno. Por meio de sua atuação representativa, consultiva e de controle jurídico, ela objetiva assegurar a proteção dos direitos fundamentais, a promoção da igualdade, a garantia da justiça e o fortalecimento da democracia. Ao zelar pela conformidade das ações governamentais com a Constituição, a Advocacia de Estado contribui para a manutenção do Estado de Direito e a preservação dos princípios que sustentam a ordem constitucional, visando o interesse público e a promoção do bem comum.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia de Estado. Estado Constitucional. Estado Moderno. Direitos Fundamentais

**ABSTRACT:** This article aims to reflect on the role of State advocacy in safeguarding the fundamental values of modern constitutionalism. As specific objectives of this research, it seeks to deeply understand the concept and purpose of State advocacy. Furthermore, it analyzes the constitutional treatment granted to Public Advocacy in contemporary times, considering the current legal and normative provisions. Moreover, it highlights the paramount relevance of Public Advocacy in protecting the values that underpin the Modern Constitutional State, which include principles such as equality, justice, democracy, and fundamental rights. By addressing these aspects, it is possible to gain a better understanding of the role played by State advocacy in defending and preserving the foundations of the legal system and society as a whole. Methodologically, the research is classified as qualitative, descriptive, and bibliographic. It is

<sup>1</sup> Procurador do Município efetivo de Jardim do Seridó/RN. Mestrando em Direito Constitucional (Direitos Fundamentais e Democracia) no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil) de Curitiba/PB. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Graduado em Direito pela Universidade Potiguar (UnP) de Natal/RN. Presidente da Comissão Especial de Advocacia Municipalista da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Seccional do Rio Grande do Norte.

evident that State advocacy plays a fundamental role in defending the values in the Modern Constitutional State. Through its representative, advisory, and legal control functions, it aims to ensure the protection of fundamental rights, promote equality, guarantee justice, and strengthen democracy. By ensuring the conformity of governmental actions with the Constitution, State advocacy contributes to maintaining the Rule of Law and preserving the principles that sustain the constitutional order, aiming at the public interest and the promotion of the common good.

**KEYWORDS:** State Advocacy. Constitutional State. Modern State. Fundamental Rights.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Aspectos gerais e status constitucional da Advocacia de Estado. 2. A Advocacia Pública na Constituição Federal de 1988. 3. O papel da Advocacia Pública na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno. 4. Considerações Finais. Referências.

**SUMMARY:** Introduction. 1. General aspects and constitutional status of State Advocacy. 2. Public Advocacy in the Federal Constitution of 1988. 3. The role of Public Advocacy in protecting the fundamental values of modern constitutionalism. 4. Final Considerations. References.

## **Introdução**

A Advocacia de Estado desempenha relevante função institucional na atualidade, garantindo a defesa dos interesses do Estado e a efetividade das políticas públicas. Compreendida como um conjunto de órgãos e profissionais que representam juridicamente o poder público, a Advocacia de Estado exerce uma função essencial na busca pela legalidade, justiça e interesse público.

Contudo, a Advocacia de Estado enfrenta diversos desafios na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno, o que se deve principalmente à complexidade e o dinamismo das questões constitucionais e a necessidade de constante aprimoramento e empenho.

Sob esse prisma, dar-se-á seguimento aos estudos pautando-se no seguinte problema de pesquisa: Quais são os desafios e as contribuições da advocacia de Estado na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno (diga-se: contemporâneo)?

Diante de seu relevante papel institucional, conferido pela Constituição Federal de 1998, tem-se como objetivo geral refletir sobre o papel da Advocacia de Estado na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno. E, como objetivos específicos, deseja-se compreender o conceito e a finalidade da Advocacia de Estado; averiguar o tratamento constitucional dispensado à Advocacia Pública na atualidade; e, ao final, destacar a

importância da Advocacia Pública na proteção dos valores que norteiam o Estado Constitucional Moderno.

Nesse contexto, para alcançar o objetivo supra adota-se, como método de abordagem, o qualitativo e, como método de procedimento, o descritivo. No que diz respeito à técnica de pesquisa, classifica-se como bibliográfica. Ao combinar essas abordagens, a pesquisa qualitativa, descritiva e bibliográfica oferece uma compreensão aprofundada do fenômeno estudado, permitindo a análise de aspectos subjetivos e contextuais e, por isso, mostra-se especialmente adequada para investigar o papel da Advocacia Pública na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno, uma vez que permite explorar as percepções, práticas e contribuições dos profissionais envolvidos, bem como analisar criticamente as teorias, legislações e jurisprudências pertinentes ao tema.

## **1. Aspectos gerais e status constitucional da Advocacia de Estado**

A Advocacia de Estado pode ser compreendida como a defesa do Estado<sup>2</sup> (e não do Governo<sup>3</sup>) e envolve, no ordenamento jurídico pátrio, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>4</sup> Está, pois, “vinculada ao Estado Democrático de Direito, e visa o resguardo do Estado em juízo, assim como o assessoramento aos desenvolvimentos das rotinas públicas”<sup>5</sup>.

Nesse cenário, refere-se à atuação jurídica exercida pelos órgãos e profissionais vinculados à Administração Pública, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, almejando à defesa dos interesses do Estado e da sociedade como um todo. É a advocacia que

---

<sup>2</sup> “[...] O Estado é a realidade em ato da Ideia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque sabe. O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever” (MALISKA, Marcos Augusto. *Os Desafios do Estado Moderno*. Federalismo e Integração Regional. Curitiba/Munique, 2003. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Direito da Universidade Federal do Paraná [estágio de doutoramento na Ludwig Maximilian Universität], 2003, p. 06).

<sup>3</sup> “Por vezes, há equívocos sobre a real compreensão do conceito de Advocacia de Estado, confundindo-a com advocacia de Governo, vinculada aos interesses do grupo político eventualmente dominante. Esse raciocínio induz a uma enganosa redução da importância desse múnus para a consolidação do Estado Democrático de Direito, gerando precipitações que, de forma reflexa, prejudicam toda a sociedade, por desprezar que a Advocacia de Estado, como os demais ramos constitucionais das Funções Essenciais à Justiça, é instituição que a ela serve” (LORENZI, Marcelo Tarlá. *O controle da probidade administrativa pela advocacia pública*. 2015, 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP, Ribeirão Preto, 2015, p. 43).

<sup>4</sup> NAVES, Rubens. *Advocacia em defesa do Estado*. São Paulo: Método, 2008.

<sup>5</sup> LORENZI, op. cit., p. 37.

tem como objetivo primordial a defesa dos interesses públicos e o respeito aos princípios constitucionais e legais.

Atualmente, a Advocacia de Estado abrange a atuação dos órgãos de representação judicial como a Advocacia-Geral da União (AGU), as Procuradorias Estaduais e Municipais, bem como dos órgãos de consultoria jurídica, como a Consultoria-Geral da União (CGU) e as consultorias jurídicas dos demais entes federativos.

Nessa conjuntura organizacional, dentre outras funções institucionais, são os advogados e os procuradores que atuam na Advocacia de Estado os atores responsáveis por prestarem assessoria jurídica ao governo, elaborar pareceres, defender os entes federados em processos judiciais e administrativos, participar de negociações e acordos, bem como zelar pela legalidade e pela observância dos princípios da Administração Pública.

Além disso, a Advocacia de Estado desempenha um papel essencial na defesa dos interesses públicos, na promoção da justiça e na garantia da legalidade e da ordem jurídica. Outrossim, contribui para o fortalecimento das instituições democráticas, assegurando a igualdade de tratamento, a transparência e a responsabilidade na gestão dos assuntos públicos.

Todavia, nem sempre foi assim, como bem lembra Granzotto<sup>6</sup>, pois no período imperial a responsabilidade de representação do Estado era atribuída ao Ministério Público, representado pelo Procurador da Coroa. A Constituição Imperial de 1824 estabelecia que os membros do Ministério Público, por meio dos Procuradores da Coroa e Soberania Nacional, eram encarregados da promoção do processo criminal, mas não especificava sua atribuição em relação à defesa do Estado.

Segundo Sesta<sup>7</sup>, o modelo adotado na fase imperial refletiu aquele que vigorava em Portugal e que se inspirou no modelo francês, porquanto ficava a cargo do Ministério Público a representação dos interesses do Estado em juízo.

Ao dissertar sobre a Advocacia de Estado na França, Lorenzi<sup>8</sup> bem esclarece:

Na França, a advocacia do Estado se organiza e se exerce no contexto da dualidade de jurisdição, devido à existência do Conselho de Estado. Vale destacar que o Conselho de Estado não tem função só jurisdicional. Ele é também o órgão de aconselhamento jurídico do governo em qualquer matéria. Os Ministros de Estado podem pedir seu parecer a respeito de qualquer questão referente a seu ministério.

---

<sup>6</sup> GRANZOTO, Cláudio. Advogado de Estado: defesa do interesse público, independência funcional mitigada. *Revista da AGU*, v. 6, n. 13, p. 19-36, 2007.

<sup>7</sup> SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, nº 117, p. 187-2002, jan./mar. 1993.

<sup>8</sup> LORENZI, op. cit., p. 49.

Dando seguimento, tem-se a proclamação da República no Brasil. Assim, na primeira Constituição, promulgada em 1891, o Ministério Público recebeu maior destaque, embora sua organização tenha ocorrido anteriormente, em 1890, por meio do Decreto nº 848, que estabeleceu a estrutura e atribuições da Justiça Federal, incluindo a promoção do bem dos direitos e interesses da União, entre outras atribuições.<sup>9</sup>

Bandeira<sup>10</sup> pontua que a Constituição de 1891 é, ainda que timidamente, uma importação do modelo norte-americano, sem ignorar que há também resquícios do Direito Italiano, embora o modelo adotado neste ordenamento jurídico não tenha se adequado efetivamente ao Brasil.

Apesar disso, o sistema norte-americano é muito diverso do brasileiro, precipuamente por integrar os países do *common law*. Porém, a autonomia dos Estados leva a existência de vários Advogados de Estado, o que se assemelha ao Brasil, que conta com procuradores não apenas no âmbito federal.<sup>11</sup>

Registre-se que o modelo italiano se aproxima do adotado no direito pátrio no que tange a amplitude de atuação dos membros da Advocacia de Estado, pois tanto no Brasil quanto na Itália as funções postulatórias e preventivas são exercidas pelos integrantes da Advocacia de Estado, e também há semelhanças quanto à forma de acesso, que se dá pelo concurso público. Entretanto, muitas são as diferenças no que diz respeito à estrutura da carreira.<sup>12</sup>

Exatamente por isso é que, no Brasil, somente com a Constituição de 1934 que a Advocacia Pública da União adquiriu uma estrutura institucional, malgrado tenha sido abordada como parte do Ministério Público, atuando como um órgão de cooperação das atividades governamentais. Nesse contexto, ela se juntou ao Tribunal de Contas e aos Conselhos Técnicos como parte integrante dessas atividades.<sup>13</sup>

No entanto, a Constituição de 1937 suprimiu o tratamento dispensado ao Ministério Público na Carta Constitucional de 1934, em virtude da imposição da ditadura de Vargas e os consequentes retrocessos. Contudo, em 1946, o constituinte voltou a dar relevância ao

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> BANDEIRA, Raphael Greco. A avvocatura dello stato no direito europeu em perspectiva com o sistema brasileiro. *2º Curso de Introdução ao Direito Europeu: Tradizione Civilistica e Armonizzazione del Diritto nelle Corti Europee*, v. 2, p. 119, 2013.

<sup>11</sup> LIMA, Daniel Alves Dias Caetano de. *Advocacia de estado: autonomia institucional e a consolidação do estado democrático de direito*. 2019. 69 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

<sup>12</sup> CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. *A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos*. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

<sup>13</sup> Ibid.

Ministério Público que, na Constituição de 1967, passou a integrar o Poder Judiciário, sendo novamente incumbido de representar a União em juízo no âmbito federal.<sup>14</sup>

A Constituição de 1988, portanto, é responsável pelo atual status da Advocacia de Estado no país, dissociada do Ministério Público e da Defensoria Pública, embora os 3 (três) órgãos sejam essenciais à justiça.<sup>15</sup>

Também Lorenzi<sup>16</sup> observa que a Advocacia de Estado, com o advento da Constituição Federal de 1988, “assume fundamental importância no controle dos princípios encartados em nossa Constituição, na defesa da instituição administrativa, do interesse público e dos direitos constitucionais”.

De acordo com Sesta,<sup>17</sup> o sistema adotado pelo constituinte aproxima-se do modelo italiano, seja porque este possui uma história e amadurecimento, seja pela maior aceitação doutrinária, seja por obstar o enorme alargamento que o modelo português proporcionava, quando ficava a cargo do Ministério Público a defesa do Estado.

Logo, a Constituição de 1988 teve o mérito de estabelecer de forma clara o importante vínculo jurídico-operacional que deve existir entre a sociedade e o Estado. Uma das principais inovações foi o desmembramento da Procuradoria Pública do Estado, que historicamente era unificada, distribuindo suas funções essenciais à justiça entre 3 (três) órgãos distintos. Essas funções se diferenciam de todas as outras atribuídas aos tradicionais Poderes do Estado, assim como das exercidas por outros órgãos constitucionalmente autônomos. É fundamental ressaltar a importância desse desmembramento e da definição clara dessas funções, conforme estabelecido pela Constituição de 1988.<sup>18</sup>

Moreira Neto<sup>19</sup> critica a reforma implementada no texto constitucional pela Emenda nº 19/98, na medida em que “equivocadamente reduziu o conceito de Advocacia Pública, ao identificá-lo equivocadamente com o de Advocacia de Estado”. E acrescenta que o equívoco em comento provavelmente se deu por descuido, e não por um propósito deliberado,

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> CAFFARO, Leonardo de Mello. Constitucionalismo e democracia: constitucionalismo em tempos de crise (a Advocacia Pública nos 30 anos da carta de 1988). In: *A Advocacia Pública nos 30 anos da Constituição Federal, Publicações da Escola da AGU*, Brasília, v. 10, n. 04, p. 69-82, out./dez. 2018.

<sup>16</sup> LORENZI, op. cit., p. 37.

<sup>17</sup> SESTA, op. cit.

<sup>18</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A Advocacia de Estado Revisitada Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, v. 04, n. 04, p. 21-64, 2 sem. 2005. Disponível em: [https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE\\_04\\_editado.pdf#page=23](https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE_04_editado.pdf#page=23). Acesso em: 02 mai. 2023.

<sup>19</sup> MOREIRA NETO, op. cit., p. 25.

pois a divisão das funções essenciais à justiça entre 3 (três) órgãos distintos na Constituição de 1988 não resultou em qualquer vantagem prática ou teórica.

Segundo o retromencionado autor, a divisão supra acabou criando a impressão enganosa de que os demais ramos não exercem advocacia. Apesar disso, é importante ressaltar que a advocacia, em seu amplo e original sentido de representação de interesses alheios, engloba tanto a defesa dos interesses difusos e indisponíveis da sociedade (atribuída ao Ministério Público) quanto a defesa dos interesses dos hipossuficientes (atribuída à Defensoria Pública), além da defesa dos interesses públicos confiados à administração do Estado.<sup>20</sup>

Nesse contexto, é que Bim<sup>21</sup> observa ser fundamental compreender que a Advocacia de Estado não possui a função de fiscalização, uma vez que essa atribuição cabe a órgãos específicos de controle, sejam eles internos ou externos à Administração Pública. Por conseguinte, a Advocacia de Estado não tem a responsabilidade de averiguar a veracidade das informações contidas nos autos dos processos administrativos nos quais o órgão de assessoramento é solicitado a si manifestar, por exemplo.

Anote-se, ainda, que a Advocacia de Estado desempenha um papel de assessoramento jurídico, fornecendo orientação e representação legal aos órgãos estatais. Para Bim<sup>22</sup>, sua atuação baseia-se na análise jurídica dos casos e na defesa dos interesses públicos, de acordo com os princípios constitucionais e legais vigentes. Em suma, sua função principal é garantir que as ações da Administração Pública estejam em conformidade com a lei e os princípios do Estado de Direito.<sup>23</sup>

À vista disso, a advocacia de Estado concentra seus esforços no apoio jurídico aos órgãos estatais, oferecendo subsídios técnicos para a tomada de decisões e a adoção de medidas administrativas adequadas. Ela desempenha um papel fundamental na defesa dos interesses do Estado e na promoção da legalidade, da eficiência e da transparência na atuação da Administração Pública.

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. *Revista de Informação Legislativa*, v. 57, n. 227, p. 43-80, 2020.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> “[...] definir o Estado como Estado de Direito é um pleonismo. No entanto, sob a ótica da questão da democracia e da segurança jurídica, o Estado de Direito é uma relativa ordem jurídica centralizada, da qual a administração e a jurisprudência seguem por meio de leis, isto é, um conjunto de normais gerais, a qual se forma por um parlamento eleito pelo voto popular e encontra na cúpula do governo o Chefe de Estado, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e são garantidos os direitos de liberdade dos cidadãos, em especial o de pensamento e consciência e da liberdade de expressão” (MALISKA, Marcos Augusto. *Os Desafios do Estado Moderno. Federalismo e Integração Regional*. Curitiba/Munique, 2003. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2003, p. 37-38).

Porém, a instituição não é isenta de críticas. E uma das críticas tecidas por Moreira Neto<sup>24</sup> diz respeito ao fato de que a Advocacia de Estado, infelizmente, não possui, no texto constitucional vigente, a incumbência de zelar pela juridicidade dos atos da Administração Pública:

É surpreendente, porém, como até hoje a prática do instituto, passados mais de quinze anos da promulgação da Carta Política, ainda se mostra tão díspar do que se pretendia através dela realizar e com seu alcance real ainda tão distante de toda a elaboração teórica, embora escassa, produzida nesses três lustros que se sucederam à introdução do conceito constitucional de funções essenciais à justiça, e, espantosamente, como, não obstante, e o que é mais importante, restou desatendida em seu prístino objetivo de controle de juridicidade da Administração Pública, que, em última análise, é a vivência diária e a finalidade síntese da Advocacia de Estado, no desempenho do inestimável serviço que deve prestar à sociedade.

Assim sendo, fica evidente que, embora existam princípios orientadores no plano ideal para aprimorar a atuação da Advocacia de Estado, incluindo a necessidade de medidas institucionais que a tornem mais eficiente em sua missão constitucional, principalmente por meio da explicitação de condições necessárias pelo legislador, no plano real, a luta árdua e ainda não vencida concentra-se em um escopo mais modesto: alcançar um mínimo satisfatório de eficácia no desempenho dessas funções.

No entanto, na visão deste pesquisador, esse objetivo ainda tem sua relevância mitigada, porque há uma falta de compreensão adequada, por parte dos próprios legisladores, sobre a missão da Advocacia de Estado e sua importância na concretização do Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, acredita-se que essa falta de entendimento compromete a busca por melhorias e a correta valorização desse importante serviço prestado à sociedade.

Portanto, é necessário que haja um esforço conjunto para superar esses desafios e promover uma compreensão mais clara e abrangente sobre o papel da Advocacia de Estado, tanto entre os legisladores quanto na sociedade em geral. Somente assim será possível alcançar uma atuação mais eficiente e garantir que a ação administrativa dos entes estatais, em todos os níveis federativos, esteja cada vez mais em conformidade com a ordem jurídica. Isso é fundamental para fortalecer o Estado Democrático de Direito e assegurar que a Advocacia de Estado cumpra plenamente sua missão constitucional.

## **2. A Advocacia Pública na Constituição Federal de 1988.**

---

<sup>24</sup> MOREIRA NETO, op. cit., p. 29-30.

A previsão normativa da Advocacia Pública está presente nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988. Essa previsão constitucional é estabelecida em uma seção própria no Capítulo das Funções Essenciais à Justiça, no Título IV, que trata da Organização dos Poderes.

É importante ressaltar que a Advocacia Pública é considerada uma função essencial à Justiça, não se restringindo necessariamente ao âmbito do Poder Judiciário. A disciplina da Advocacia Geral da União (AGU) acaba sendo a principal referência da Advocacia Pública, conforme estabelecido no artigo 131 da Constituição.

Dessa forma, a Constituição Federal estabelece as bases normativas para a atuação da Advocacia Pública, reconhecendo sua importância na defesa dos interesses públicos e na promoção da legalidade e do Estado de Direito.

Resumidamente, a Advocacia Pública, conforme estabelecido na Constituição da República (artigos 131 e 132), tem a responsabilidade de representar juridicamente o poder público em questões contenciosas e também oferecer consultoria e assessoramento aos órgãos e entidades governamentais em questões jurídicas (atividade consultiva). Logo, desempenham múltiplas funções, incluindo a defesa do poder público em litígios judiciais, a emissão de pareceres jurídicos e a orientação jurídica aos órgãos governamentais. Além disso, eles desempenham um papel relevante na fiscalização da conformidade das ações administrativas com a legislação vigente. Essas atribuições conferem aos advogados públicos um importante papel na garantia da legalidade, eficiência e transparência das atividades do poder público, contribuindo para a proteção dos interesses públicos e o bom funcionamento do Estado.<sup>25</sup>

No entanto, mesmo com a importância de suas funções e seu status constitucional, é compreensível que os advogados públicos tenham receio de serem responsabilizados e punidos caso não apresentem defesa contenciosa em casos concretos que são levados a juízo.<sup>26</sup> Isso se deve a efetividade da autonomia da instituição e a críticas ainda tecidas à forma como o texto constitucional de 1988 regulamentou a matéria.

Caffaro<sup>27</sup> pontua ser importante ressaltar que o contexto histórico do perfil

---

<sup>25</sup> MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2017.

<sup>26</sup> COUTINHO, Carlos Marden Cabral et al. Instrumentalidade, litigiosidade e Advocacia Pública. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 5, n. 1, p. 27-41, 2021.

<sup>27</sup> CAFFARO, Leonardo de Mello. Constitucionalismo e democracia: constitucionalismo em tempos de crise (a Advocacia Pública nos 30 anos da carta de 1988). In: *A Advocacia Pública nos 30 anos da Constituição Federal, Publicações da Escola da AGU*, Brasília, v. 10, n. 04, p. 69-82, out./dez. 2018.

constitucional da Advocacia Pública no Brasil não foi favorável a uma abordagem efetiva. Isso se deve a diversas razões; e, em primeiro lugar, destaca-se o caráter dirigente<sup>28</sup> que se procurou conferir à Constituição de 1988. A ideia de judicialização, inclusive da política, levou muitos juízes e membros do Ministério Público a se considerarem agentes políticos, equiparando-se aos poderes constituídos, apesar de não terem sido eleitos, mas sim serem servidores públicos, ainda que vitalícios e passíveis de afastamento apenas por decisão judicial.

Essa visão distorcida acerca do papel e da atuação dos juízes e membros do Ministério Público pode ter relegado a Advocacia Pública a um segundo plano, diminuindo sua importância e prejudicando sua capacidade de atuar de forma efetiva na defesa dos interesses públicos. A concentração de poder nos órgãos judiciais e no Ministério Público em detrimento de outros atores do sistema jurídico pode ter sido um obstáculo para o pleno desenvolvimento da Advocacia Pública.<sup>29</sup>

Logo, é fundamental reconhecer que a Advocacia Pública desempenha um papel essencial na defesa dos interesses do Estado e da sociedade, sendo responsável por assegurar a legalidade e a conformidade das ações administrativas. Assim, é necessário promover uma visão mais equilibrada e abrangente do sistema jurídico, valorizando a atuação da Advocacia Pública como um componente fundamental na construção de um Estado Democrático de Direito.

O segundo fator apontado por Caffaro<sup>30</sup> é o lobby da Magistratura e do Ministério Público na Assembleia Constituinte, devido à ênfase na judicialização. O Supremo Tribunal Federal foi posicionado como o guardião da Constituição e órgão de maior autoridade no Poder Judiciário. Discutia-se a ideia de que a Constituição deveria ter incidência direta na realidade, impulsionando ainda mais a judicialização.

O Ministério Público e a Magistratura, então, foram vistas como carreiras responsáveis pela promoção da judicialização. Essa abordagem reforçou a centralidade do

---

<sup>28</sup> “[...] a Constituição Federal pátria, promulgada em 1988, apresenta caráter notadamente dirigente, na medida em que traz em seu bojo de modo extensivo inúmeras promissões, demonstrando o cuidado empregado do legislador originário ao dispor sobre obrigações estatais e consubstanciando um projeto de construção do futuro. [...] A natureza compromissária consubstanciada na carta constitucional vigente, principalmente como se pode identificar nos três primeiros artigos de seu texto, permite a classificação, segundo denota sua estrutura, como Constituição Dirigente, seja por não se cingir a um mero ordenamento político, mas concomitantemente e principalmente a uma ordenação econômica e social” (OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Fernanda Matos Fernandes de. A (in)eficácia estatal na implementação de políticas públicas e do asseguramento de direitos abstratamente garantidos na Constituição: crise da Constituição dirigente? *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 01, p. 38-67, jan./abr. 2018, p. 39-40. DOI [doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11067](https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11067). Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1067>. Acesso em: 07 ago. 2023).

<sup>29</sup> CAFFARO, op. cit.

<sup>30</sup> Ibid.

Poder Judiciário e das carreiras jurídicas mencionadas, em detrimento de outras instâncias e atores do sistema jurídico, como a Advocacia Pública.<sup>31</sup> A atenção concentrada na judicialização pode ter desfavorecido o reconhecimento pleno do papel e da importância da Advocacia Pública na defesa dos interesses públicos e na promoção do Estado de Direito.

No entanto, é essencial compreender que a Advocacia Pública desempenha um papel fundamental na garantia da legalidade e na defesa dos interesses do Estado e da sociedade. A sua atuação é essencial para assegurar que as ações administrativas estejam em conformidade com a Constituição e as leis vigentes. Sendo assim, é imprescindível promover uma visão mais equilibrada e inclusiva do sistema jurídico, reconhecendo a importância da Advocacia Pública como parte integrante da estrutura de justiça e defesa dos princípios democráticos.

Ainda segundo Caffaro<sup>32</sup>, a forma como restou consagrada a Advocacia Pública na Constituição de 1988 comprometeu a sua efetividade em razão da “associação com a defesa das razões de governos autoritários e o caráter fiscalista, sem contudo se atentar para os vínculos entre o Constitucionalismo e a Democracia que a Advocacia Pública representa”.

O último fator apresentado por Caffaro<sup>33</sup> em relação ao tratamento constitucional dispensado à Advocacia Pública é quanto ao efetivo interesse do Executivo em investir naqueles que, decerto, devem proporcionar a conexão entre democracia e constitucionalismo, observando aspectos éticos e jurídicos para a atuação estatal, indo além das afirmações de que o referido Poder representa os interesses do povo.

Complementa Araújo<sup>34</sup>,

[...] que a Advocacia Pública [...] passa a ter um papel central na mediação entre a concepção democrática e o cumprimento da vontade constitucional, fundado em um espírito de respeito e tolerância à razão pública, que deve ser um fator inerente à atuação das instituições.

Ainda no que tange as críticas à Advocacia Pública, mesmo com todo o respaldo constitucional e importância na concretização a justiça, é importante notar que muitas vezes são atribuídas a ela outras responsabilidades, como destacado no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que inclui a possibilidade de assumir a direção jurídica de empresas, entre outras

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> CAFFARO, op. cit., p.76.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> ARAÚJO, Luís Cláudio Martins de. Horizontalidade estatal e neodiscrecionalidade administrativa: redefinições da parametricidade da advocacia pública na sindicabilidade democrática. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 338-360, 2019, p. 354.

tarefas relacionadas. Para Lima<sup>35</sup>, essas atribuições podem ser válidas, porém não devem entrar em conflito com as missões fundamentais da advocacia em defesa dos interesses públicos.

Em que pesem as críticas supra elencadas, fato é que na Constituição Federal de 1988 a Advocacia Pública se encontra consagrada dentre as instituições essenciais à justiça e que deve atuar sempre no interesse público dentro do sistema democrático. Desse modo, a Advocacia Pública é um órgão jurídico com contornos próprios, responsável pela promoção da justiça social.<sup>36</sup>

Não obstante a sua relevância constitucional, não são raros os casos em que se busca a responsabilização daqueles que exercem a Advocacia Pública no país, o que acaba gerando receios. Como lecionam Coutinho e Vilar<sup>37</sup>, embora haja previsão legal e um avanço institucional significativo, é lamentável constatar que, contrariando a lei, órgãos de controle, como tribunais de contas, ocasionalmente iniciem investigações sobre atos praticados por advogados públicos, mesmo quando essas ações são respaldadas pelas chefias das procuradorias onde exercem suas funções, por exemplo. Há, nesse cenário, uma mitigação à autonomia da Advocacia Pública.

Acrescentam os retromencionados autores, ainda, que essa conduta não apenas viola a autonomia técnica desses profissionais, mas também frustra o modelo cooperativo adotado pelo Código de Processo Civil, motivo pelo qual é preciso respeitar a atuação dos advogados públicos, que têm o dever de defender o interesse público e buscar soluções adequadas para as demandas judiciais.<sup>38</sup> A interferência indevida nesse processo compromete a eficiência e a eficácia do trabalho desses profissionais, além de criar um ambiente desfavorável para a promoção da justiça e da harmonia social.

Superadas tais questões, faz-se necessário refletir sobre o papel da Advocacia Pública na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno, objeto da próxima seção.

---

<sup>35</sup> LIMA, op. cit.

<sup>36</sup> “A expressão ‘justiça social’ é utilizada no âmbito de organizações tão relevantes e diversas como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Igreja Católica e a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outras. [...] essa expressão, cujas raízes normalmente são vinculadas à noção de justiça distributiva, do pensamento aristotélico tomista, vai se adequando até o ponto de apanhar os conteúdos mencionados, que se apresentam fortemente relacionados aos denominados direitos econômicos, sociais e culturais e com a demanda pela atuação do Estado, na busca de sua proteção e satisfação” (VÁZQUEZ, Cristina. Direito administrativo e justiça social. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 138-155, set./dez. 2019, p. 130-141. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31756. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1756>. Acesso em: 07 ago. 2023).

<sup>37</sup> COUTINHO; VILAR, op. cit.

<sup>38</sup> *Ibid.*, loc. cit.

### 3. O papel da Advocacia Pública na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno

O constitucionalismo é compreendido como a submissão dos poderes às normas superiores que, nas Constituições modernas, chancelam direitos fundamentais. Nesse sentido, pode-se dizer que o constitucionalismo pode ser compreendido como um conjunto de limites impostos aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que não afasta a noção de uma Teoria do Direito, cujo fundamento é a validade das leis não “[...] ancorada apenas na conformidade das suas formas às normas procedurais sobre a sua elaboração, mas também à coerência dos seus conteúdos com os princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos”.<sup>39</sup>

Torquato<sup>40</sup>, por sua vez, defende que o constitucionalismo pode ser compreendido sob o viés jurídico e também sob o aspecto sociológico; e complementa que sob o ponto de vista jurídico nada mais é que “[...] um sistema de normas, enraizado na Constituição e ocupa uma posição superior em relação àqueles que detêm o poder”,<sup>41</sup> ao passo que sua faceta sociológica o apresenta como “[...] um fenômeno que tem como meta mais importante limitar o poder, principalmente com o escopo de evitar que, aqueles que estão no poder, exerçam-no em prol de seus interesses”<sup>42</sup>. Logo, pensar em constitucionalismo remete também à ideia de garantias.

Não destoia desse entendimento as lições de Cademartori e Navarro<sup>43</sup>, para os quais o constitucionalismo, em sua visão moderna, supera o viés jusnaturalista e a complementação do positivismo pelo que denomina de garantismo; e, por isso, clama pelo reconhecimento de um positivismo rígido, que é reforçado pelas suas próprias escolhas e pela positivação dos direitos fundamentais enquanto normas constitucionais. Dessa forma, assim como Ferrajoli<sup>44</sup>, Cademartori e Navarro<sup>45</sup> defendem que os papéis do legislador e do julgador encontram limites

---

<sup>39</sup> FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo garantista e neoconstitucionalismo. *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, Curitiba, p. 95-113, 2011, p. 95-95. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista3/anaiscompletos.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2023.

<sup>40</sup> TORQUATO, José Amilton. *Neoprocessualismo, garantismo processual e ativismo judicial: a atuação ex officio do juiz nos processos em que grupos ou pessoas em desvantagem sejam partes*. 2016. 199 fl. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Uni-CEUB, Brasília, 2016.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>43</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique U.; NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. A Teoria do Direito entre o neoconstitucionalismo e a proteção à democracia. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 30, n. 1, p. 65-86, jan./jun. 2014.

<sup>44</sup> FERRAJOLI, op. cit.

<sup>45</sup> CADEMARTORI; NAVARRO, op. cit.

na própria Constituição, somente sendo válidas as normas e as decisões judiciais se forem adequadas ao texto constitucional, em especial no que diz respeito aos direitos fundamentais.

Em meio a esse cenário o constitucionalismo passa a ser visto como fenômeno que se pauta na “[...] normatividade forte a partir das Constituições e, dessa forma, desempenha um salutar papel na realização dos direitos fundamentais e na limitação dos poderes públicos”<sup>46</sup>. Por conseguinte, o papel que o Estado assume no constitucionalismo moderno possui características peculiares, não vistas em outros momentos históricos.<sup>47</sup>

De acordo com Novelino<sup>48</sup>, o Estado de Direito ou liberal, que marca a fase do constitucionalismo moderno,<sup>49</sup> é caracterizado pela abstenção do Estado nas relações econômicas e sociais (Estado Mínimo), reconhecimento de direitos de primeira geração, quais sejam os direitos civis e políticos, baseados no ideal da liberdade em sentido formal, bem como limitação dos poderes dos governantes.

Segundo Maliska<sup>50</sup>, o final do longo século XIX, conhecido como o século do liberalismo (teve início em 1789 e se estendeu até a 1ª Guerra Mundial), marcou o surgimento de novos horizontes no âmbito dos direitos sociais, econômicos e culturais. Esse período de agitação social, política e cultural na década de 1920 evidenciou as significativas transformações que estavam ocorrendo nesse contexto.

Em meio a esse cenário, o Estado passou a intervir cada vez menos e os governos democráticos ganharam evidência em detrimento dos autoritários, características do constitucionalismo moderno.

Isso porque, com o advento da modernidade, surgem exigências no sentido de estabilização de sistemas com funções demarcadas. No âmbito do sistema jurídico, as categorias

---

<sup>46</sup> ABREU, Ana Cláudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Constitucionalismo garantista x neoconstitucionalismo: limite à discricionariedade judicial. *Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 44-66, jan./jun. 2016, p. 45.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

<sup>49</sup> “No direito reconhece-se que a teoria do Estado moderno foi fundada por Bodin no século XVI, com as características da soberania indivisível e do monismo jurídico, levando daqui uma linha que passa por Hobbes e Pufendorf até chegar em Rousseau e Kant [...]. Como um pensador global, Leibniz pode, portanto, ser tratado sob três aspectos. Especialmente, porque ele pensava além de sua própria nação e da Europa para atingir grandes ordens transnacionais. Em termos de tempo, porque os benefícios das culturas antigas e medievais serviram como parâmetros para o seu programa de reformas. E do ponto de vista da Teoria do Estado, porque ele conseguiu passar da estatalidade moderna e medieval para um conceito plural de soberania” (MEDER, Stepahn. Último gênio universal ou o primeiro pensador global? Leibniz como mentor do pluralismo político. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 05-25, jan./abr. 2019, p. 24-25. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i11552. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1552/567>. Acesso em: 07 ago. 2023).

<sup>50</sup> MALISKA, Marcos Augusto. *O Tradicionalismo Contemporâneo e sua Dimensão Política (Relatório Preliminar de Pesquisa sobre Tradicionalismo)*. Texto 2. Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional do UniBrasil – NupeConst). Curitiba: mimeo, 2021.

do constitucionalismo moderno constroem as bases estruturais para a autonomia funcional do Direito, dentre as quais se podem citar a divisão de poderes, o princípio da legalidade, a igualdade perante a lei enquanto direito fundamental, o Estado de Direito, a personalidade jurídica, a garantias das minorias, dentre outros.<sup>51</sup>

Complementam Messias e Carmo<sup>52</sup> que nesse contexto, os princípios ganharam um status normativo significativo, a ponto da inobservância do princípio, a depender de sua importância, acarretar uma ação contrária a todo o sistema jurídico.

Em meio a esse cenário, e no ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alterou significativamente o panorama jurídico nacional, sendo uma importante manifestação do constitucionalismo moderno, uma vez que deu ênfase aos princípios e à utilização com mais frequência de conceitos jurídicos indeterminados e vagos; e, em decorrência dos princípios implícitos e explícitos no texto constitucional, conferiu maior efetividade às normas constitucionais.

Apenas para ilustrar, a vigente constituição consagra uma série de garantias e direitos fundamentais, na medida em que dispõe sobre as liberdades (de ir e vir, de expressão, de imprensa, dentre outras), as igualdades formal e material, traz um amplo rol de direitos sociais, legitima garantias e ressalta o papel limitador dos direitos fundamentais. Busca, então, conter abusos, assegurando direitos e estabelecendo, de forma clara, competências entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

De acordo com Vázquez<sup>53</sup>, os direitos sociais estão intrinsecamente relacionados a temáticas de maior presença na opinião pública e no debate político na atualidade, o que reforça a importância dos direitos humanos de segunda geração na discussão e consolidação das políticas públicas, uma vez que busca contribuir para a transformação social do ponto de vista individual e coletivo.

Ainda, e como bem observa Maliska<sup>54</sup>, a doutrina constitucionalista atribui aos direitos fundamentais uma posição de destaque no chamado núcleo essencial da Constituição. Esses direitos são considerados fundamentais, exatamente com a definição da forma de Estado,

---

<sup>51</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade*. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>52</sup> MESSIAS, Ewerton Ricardo; CARMO, Valter Moura do. Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça: ativismo judicial e o risco à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 209-231, set./dez. 2020. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31616. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1616>. Acesso em: 07 ago. 2023.

<sup>53</sup> VÁSQUEZ, op. cit.

<sup>54</sup> MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição. Abertura. Cooperação. Integração*. Heidelberg, junho de 2012, p. 20.

o sistema de governo e a organização do poder. Eles representam a essência do Estado Constitucional, sendo não apenas uma parte da Constituição formal, mas também um elemento central da Constituição material.

Desse modo, a preocupação do constituinte foi exatamente assegurar liberdades, o que somente é possível a partir da observância à estrita legalidade que vincula tanto o legislador, na elaboração das normas, quanto o julgador, quando da análise do caso concreto.

Não se pode ignorar, contudo, que os valores do constitucionalismo moderno podem variar a depender do contexto histórico e das particularidades de cada ordenamento jurídico. No Estado brasileiro, tem-se, dentre os principais valores, o Estado Democrático de Direito, que se baseia na soberania popular, no respeito aos direitos fundamentais; a supremacia da Constituição; a proteção dos direitos fundamentais, visto que o constitucionalismo moderno busca garantir e proteger as liberdades fundamentais, direitos inerentes à dignidade da pessoa humana; a separação dos Poderes<sup>55</sup>, obstando a concentração de poder em um só órgão ou pessoa; a legalidade e o controle de constitucionalidade; e, ainda, o Estado do Bem-Estar Social, pois tem-se, em diversos dispositivos constitucionais, expressa menção aos direitos sociais e a busca pela promoção da igualdade, do combate à pobreza, do acesso a serviços públicos essenciais, dentre outras missões/objetivos.

Em meio a esse cenário a Advocacia de Estado, por intermédio da Advocacia Pública, possui papel de grande relevo na proteção dos valores do constitucionalismo moderno. E um exemplo na história do país é a participação da Advocacia Pública na proteção da liberdade de expressão em relação à Lei de Imprensa, que foi objeto de questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

No caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), a Advocacia-Geral da União (AGU) atuou em defesa da liberdade de expressão. O objetivo da ADPF era obter a declaração de não recepção pela Constituição de 1988 da Lei de Imprensa, uma legislação da época da ditadura militar que regulamentava o exercício da imprensa no país.<sup>56</sup> Embora a decisão em comento

---

<sup>55</sup> “A teoria da separação dos poderes fazia parte das doutrinas de muitos teóricos ingleses do século XVII e XVIII. [...] Porém, a liberdade política pode ser encontrada nos governos moderados, e desde que não se abuse do poder. De acordo com Montesquieu, ‘para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder’”. (CONSANI, Cristina Foroni. O federalista e a democracia: revisitando a Teoria da Separação dos Poderes e o papel do Judiciário. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 146-181, jul./dez. 2015, p. 153. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/608/444>. Acesso em: 07 ago. 2023).

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF*. Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, publ. 07 nov. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559777>. Acesso em: 02 mai. 2023.

não seja recente, ela evidencia o papel exercido pela instituição ao longo das últimas décadas, e é corroborado, como se verá mais adiante, com decisões jurisprudenciais mais recentes, que evidenciam o constante compromisso da Advocacia Geral.

A AGU argumentou que a Lei de Imprensa, por restringir a liberdade de expressão, não estava em consonância com os princípios constitucionais vigentes, especialmente aqueles previstos no art. 5º, inciso IX, da Constituição Federal, que garante a liberdade de expressão como um direito fundamental.

O Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar a ADPF 130, acolheu os argumentos da AGU e declarou a não recepção da Lei de Imprensa pela Constituição de 1988. Com isso, a legislação anterior, que continha dispositivos que limitavam a liberdade de expressão, foi considerada incompatível com os valores e princípios constitucionais.

Em outras palavras, a atuação da Advocacia Pública, demonstrou o compromisso com a proteção e a defesa da liberdade de expressão como um valor fundamental para o funcionamento de uma sociedade democrática. Ao buscar a declaração de inconstitucionalidade da Lei de Imprensa, a AGU contribuiu para fortalecer os direitos fundamentais previstos na Constituição e reafirmar a importância da liberdade de expressão como um pilar do Estado de Direito.

Um mais recente exemplo de atuação da Advocacia Pública na proteção dos valores que norteiam o constitucionalismo moderno ocorreu no Brasil durante o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, que ocorreu entre 2015 e 2016.

Durante esse período, a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenhou um papel importante na defesa da legalidade e no respeito aos princípios democráticos. A AGU atuou na defesa dos interesses do governo e da presidente afastada perante o Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e em outras instâncias jurídicas.

A AGU apresentou diversos pareceres e sustentações orais, visando assegurar o devido processo legal e garantir o respeito aos princípios democráticos no decorrer do processo de impeachment. A atuação da Advocacia Pública teve como objetivo garantir que a decisão final fosse tomada de acordo com a Constituição e as leis do país.

Além disso, a AGU também atuou no sentido de preservar a estabilidade institucional e a ordem democrática, assegurando que o processo de impeachment ocorresse dentro dos limites legais e constitucionais.

Independentemente das posições políticas individuais, a atuação da Advocacia Pública, nesse caso, foi fundamental para a preservação da democracia e do Estado de Direito.

A defesa dos direitos e garantias fundamentais, a proteção das instituições democráticas e o respeito aos princípios constitucionais foram os pilares da atuação da advocacia pública nesse contexto.

Aqui cabe abrir um parêntese para destacar que Levitsky e Ziblatt<sup>57</sup>, quando abordam a fragilidade das democracias e os mecanismos pelos quais elas podem ser erodidas e até mesmo destruídas, embora não tratem diretamente de temas como direitos fundamentais, leva a entender que a deterioração destes e de outras garantias pode ser um sinal alarmante de que uma democracia está em perigo. Os autores argumentam que, ao minar ou suprimir os direitos fundamentais, os líderes autoritários podem restringir a liberdade de expressão, o direito à associação, a autonomia do Poder Judiciário e outros direitos essenciais. Essas ações minam os pilares democráticos e abrem caminho para a ascensão de regimes autocráticos.

Além disso, destacam a importância do respeito aos direitos fundamentais como um princípio básico para a preservação da democracia. Os autores enfatizam a necessidade de proteger os direitos individuais e coletivos como uma forma de garantir a pluralidade de vozes, a participação cívica e a manutenção do Estado de Direito.<sup>58</sup>

Dando seguimento, vale também ressaltar a atuação da Advocacia Geral da União no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.616, cuja decisão foi proferida em 2023. A instituição defendeu perante o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.616 (sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes), a constitucionalidade da transformação do cargo de Técnico do Tesouro Nacional (TTN) em Técnico da Receita Federal (TRF) e posteriormente em Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB).

A controvérsia se centrava na mudança do nível de escolaridade exigido durante essas transposições, porém a AGU argumentou que não houve alteração nas atribuições dos servidores, apenas uma reestruturação administrativa para aumentar a eficiência. Os ministros da mais alta Corte acolheram a tese, ressaltando que a modernização da Administração Tributária era necessária. Logo, a atuação da Advocacia de Estado, no caso em comento, preserva o funcionamento pleno da Receita Federal e permite dinamismo e modernização na estrutura de pessoal, refletindo em toda a sociedade, além de resguardar a Constituição Federal.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar, 2018.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4616/DF. Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, 27 nov. 2023. Disponível em:

Portanto, a atuação de instituições como a Advocacia Pública na proteção desses direitos é fundamental para a preservação e fortalecimento das democracias, ao mesmo tempo em que a eventual negligência pode ser um sinal preocupante de ameaça à própria estrutura democrática.

Não há dúvidas, então, de que a Advocacia Pública desempenha um papel fundamental ao estabelecer uma conexão entre o Constitucionalismo, as liberdades e a democracia, bem como a participação social. Ao garantir a proteção dos direitos fundamentais, a defesa das legítimas políticas públicas e a adequada gestão administrativa, a Advocacia Pública atua na defesa do interesse público como um todo, sem se vincular a concepções autoritárias, totalitárias ou corruptas.<sup>60</sup>

Nesse sentido, a Advocacia Pública desempenha um papel articulador entre o Direito, a justiça e a democracia, estabelecendo novos padrões de efetividade jurídica. Ela busca conectar a força normativa da Constituição e a correção como uma virtude ético-jurídica de todas as instituições sociais, incluindo o Estado, o Governo e a Administração Pública.

Sendo assim, a Advocacia Pública atua com uma perspectiva de instrumentalidade e de efetividade, buscando promover transformação e adequação. Dessa forma, ela desempenha um papel essencial na garantia do Estado de Direito, na promoção da democracia participativa e na defesa dos interesses públicos, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade justa, equitativa e fundamentada nos valores democráticos.

#### **4. Considerações Finais.**

Diante da análise sobre o papel da Advocacia de Estado na proteção dos valores fundamentais do constitucionalismo moderno, é possível concluir que essa instituição desempenha um papel crucial na defesa e na promoção dos direitos e garantias previstos na Constituição. Ao atuar como guardião da legalidade e representante do poder público, a Advocacia de Estado tem a responsabilidade de zelar pela integridade do ordenamento jurídico e assegurar a observância dos princípios constitucionais.

Verificou-se que um dos principais objetivos da Advocacia de Estado é assegurar a conformidade das ações estatais com a ordem jurídica. Por meio da representação judicial e

---

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4092262>. Acesso em: 21 mar. 2024.

<sup>60</sup> CAFFARO, op. cit.

extrajudicial, os advogados públicos atuam na defesa dos direitos e interesses do Estado, seja em litígios judiciais, processos administrativos ou negociações extrajudiciais. Essa atuação contribui para a proteção do patrimônio público (preservando e fomentando a indisponibilidade do interesse público) e para a garantia da legalidade (atendendo e respeitando o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado) e da segurança jurídica nas relações do Estado com os cidadãos e outras entidades (consagrando os ditames da justiça social almejada pela Constituição Federal).

Além da função de representação, a Advocacia de Estado também exerce um papel consultivo e preventivo. Os advogados públicos fornecem orientações jurídicas aos órgãos e entidades estatais, auxiliando na elaboração de atos normativos, contratos e pareceres, objetivando à conformidade legal e à prevenção de conflitos. Essa atuação preventiva é de extrema importância para evitar litígios e garantir a eficiência e transparência nas ações governamentais.

Outra relevante função da Advocacia de Estado é a de controle da juridicidade do agir administrativo. Os advogados públicos analisam os atos e decisões administrativas, verificando sua conformidade com as normas legais e constitucionais. Essa atividade de controle interno contribui para a correção e regularidade dos atos estatais, evitando desvios, abusos de poder e garantindo a observância dos princípios da administração pública expressamente consagrados na Constituição Federal de 1988.

Na atualidade, a Advocacia de Estado enfrenta desafios e demandas complexas, como a crescente judicialização de questões públicas e a necessidade de promover a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. A atuação dos advogados públicos também está relacionada à defesa dos direitos fundamentais, à promoção da igualdade e à garantia da participação social nas decisões do Estado.

Em um contexto de Estado Democrático de Direito, a Advocacia de Estado desempenha um papel estratégico na consolidação das instituições democráticas e na proteção dos direitos individuais e coletivos. Por meio de sua atuação técnica e independente, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, transparente e comprometida com o bem comum.

Sendo assim, resta evidente que a Advocacia de Estado ocupa uma posição de destaque na contemporaneidade, atuando como guardiã dos princípios constitucionais, defensora do interesse público e promotora da justiça social. Seu papel é indispensável para a

consolidação do Estado Democrático de Direito e para o fortalecimento das instituições públicas em benefício de toda a sociedade.

## Referências.

ABREU, Ana Cláudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Constitucionalismo garantista x neoconstitucionalismo: limite à discricionariedade judicial. *Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 44-66, jan./jun. 2016.

ARAÚJO, Luís Cláudio Martins de. Horizontalidade estatal e neodiscricionariedade administrativa: redefinições da parametricidade da advocacia pública na sindicabilidade democrática. *REI - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 338-360, 2019.

BANDEIRA, Raphael Greco. A avvocatura dello stato no direito europeu em perspectiva com o sistema brasileiro. 2º Curso de Introdução ao Direito Europeu: *Tradizione Civilistica e Armonizzazione del Diritto nelle Corti Europee*, v. p. 119, 2013.

BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. *Revista de Informação Legislativa*, v. 57, n. 227, p. 43-80, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF*. Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, publ. 07 nov. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559777>. Acesso em: 02 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4616/DF*. Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4092262>. Acesso em: 21 mar. 2024.

CADEMARTORI, Luiz Henrique U.; NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. A Teoria do Direito entre o neoconstitucionalismo e a proteção à democracia. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 30, n. 1, p. 65-86, jan./jun. 2014.

CAFFARO, Leonardo de Mello. Constitucionalismo e democracia: constitucionalismo em tempos de crise (a Advocacia Pública nos 30 anos da carta de 1988). In: *A Advocacia Pública nos 30 anos da Constituição Federal, Publicações da Escola da AGU*, Brasília, v. 10, n. 04, p. 69-82, out./dez. 2018.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto. *A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos*. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CONSANI, Cristina Foroni. O federalista e a democracia: revisitando a Teoria da Separação dos Poderes e o papel do Judiciário. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 146-181, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/608/444>. Acesso em: 07 ago. 2023.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral et al. Instrumentalidade, litigiosidade e Advocacia Pública. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 5, n. 1, p. 27-41, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo garantista e neoconstitucionalismo. *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, Curitiba, p. 95-113, 2011, p. 95-95. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista3/anaiscompletos.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2023.

GRANZOTO, Cláudio. Advogado de Estado: defesa do interesse público, independência funcional mitigada. *Revista da AGU*, v. 6, n. 13, p. 19-36, 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar, 2018.

LIMA, Daniel Alves Dias Caetano de. *Advocacia de Estado: autonomia institucional e a consolidação do estado democrático de direito*. 2019. 69 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

LORENZI, Marcelo Tarlá. *O controle da proibidade administrativa pela advocacia pública*. 2015, 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP, Ribeirão Preto, 2015, p. 43.

MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição. Abertura. Cooperação. Integração*. Heidelberg, junho de 2012.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Tradicionalismo Contemporâneo e sua Dimensão Política (Relatório Preliminar de Pesquisa sobre Tradicionalismo. Texto 2. Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional do UniBrasil – NupeConst)*. Curitiba: Mimeo, 2021.

MALISKA, Marcos Augusto. *Os Desafios do Estado Moderno. Federalismo e Integração Regional*. Curitiba/Munique, 2003. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Direito da Universidade Federal do Paraná (estágio de doutoramento na Ludwig Maximilian Universität), 2003.

MEDER, Stepahn. Último gênio universal ou o primeiro pensador global? Leibniz como mentor do pluralismo político. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 05-25, jan./abr. 2019, p. 24-25. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i11552. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1552/567>. Acesso em: 07 ago. 2023.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; CARMO, Valter Moura do. Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça: ativismo judicial e o risco à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 209-231, set./dez. 2020. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31616. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1616>. Acesso em: 07 ago. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A Advocacia de Estado Revisitada: Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, v. 04, n. 04, p. 21-64, 2 sem. 2005. Disponível em: [https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE\\_04\\_editado.pdf#page=23](https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE_04_editado.pdf#page=23). Acesso em: 02 mai. 2023.

NAVES, Rubens. *Advocacia em defesa do Estado*. São Paulo: Método, 2008.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Fernanda Matos Fernandes de. A (in)eficácia estatal na implementação de políticas públicas e do asseguramento de direitos abstratamente garantidos na Constituição: crise da Constituição dirigente? *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 01, p. 38-67, jan./abr. 2018, p. 39-40. DOI: [doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11067](https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11067). Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1067>. Acesso em: 07 ago. 2023.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. *Revista de Informação Legislativa*, nº 117, p. 187-2002, jan./mar. 1993.

TORQUATO, José Amilton. *Neoprocessualismo, garantismo processual e ativismo judicial: a atuação ex officio do juiz nos processos em que grupos ou pessoas em desvantagem sejam partes*. 2016. 199 fl. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Uni-CEUB, Brasília, 2016.

VÁZQUEZ, Cristina. Direito administrativo e justiça social. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 138-155, set./dez. 2019, p. 130-141. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31756. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1756>. Acesso em: 07 ago. 2023.

Recebido em: 29/08/2023

1º Parecer em: 21/09/2023

2º Parecer em: 25/02/2024