

---

# DEMOCRACIA MILITANTE, DESINFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEVER CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA DEFESA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

---

*MILITANT DEMOCRACY, DESINFORMATION AND PUBLIC  
POLICIES: THE CONSTITUTIONAL DUTY OF THE ATTORNEY  
GENERAL'S OFFICE IN THE DEFENSE OF BRAZILIAN  
DEMOCRACY*

*Aderruan Rodrigues Tavares<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Breve contextualização da erosão democrática e constitucional no Brasil ocorrida nos últimos 10 anos. 2. Democracia militante e instituições democráticas. 3. Panorama institucional da AGU com a Constituição de 1988. 4. Funções e ações defensivas democráticas da AGU. Conclusão. Referências bibliográficas.

---

1 Doutorando e mestre em Filosofia Política e Teoria Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), com intercâmbio na Universidade de Bolonha/Itália (UniBo). Foi aluno especial no mestrado Constituição e Sociedade da Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP). Especialista em Direito Constitucional pela EDB/IDP. Procurador Federal.

**RESUMO:** O texto aborda principalmente a militância (promoção e defesa) da democracia pela via de medidas institucionais concretizadas pela Advocacia-Geral da União (AGU), que buscam proteger a informação sobre políticas públicas legítimas em um campo comunicacional fragmentado e anárquico, surgido concomitantemente com a ascensão das redes sociais e, a reboque, dos que Giuliano da Empoli cunha de *engenheiros do caos*. A contextualização histórica ressalta o arco temporal entre as Manifestações de Junho de 2013 e a Intentona de 8 de Janeiro (2023), passando pela pandemia da COVID-19 e pelas crises políticas e jurídicas ocorridas no período, e a interrupção do processo de constitucionalização da sociedade brasileira. O objetivo é ressaltar o dever que as instituições constitucionais possuem para a defesa da democracia, como pressuposto político da própria sobrevivência institucional, e a potencialidade de afirmação da sua legitimidade constitucional perante a sociedade civil. Dessa forma, o objetivo do texto se confunde com a sua própria conclusão. Embora a incumbência da AGU seja destacada no texto, os mesmos parâmetros teóricos e práticos podem (e devem) ser aplicados à advocacia pública dos três níveis da federação. As implicações práticas que o texto ressalta encontram-se no fato de que a desinformação sobre políticas públicas leva à perda de confiança nas instituições que as promovem, de modo a desestabilizar a democracia e, na mesma medida, a favorecer discursos autocráticos. Metodologicamente, a pesquisa bibliográfica foi realizada em textos da filosofia política e da teoria constitucional, bem como em artigos recentes especializados nos temas em análise.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição. Democracia militante. Desinformação. Políticas públicas. Advocacia pública.

**ABSTRACT:** The text mainly deals with the militancy (promotion and defense) of democracy through institutional measures put into effect by the Attorney General's Office, which seek to protect information about legitimate public policies in a fragmented and anarchic communication field, which emerged concomitantly with the appear of social media and, in tow, those whom Giuliano da Empoli calls engineers of chaos. The historical contextualization highlights in a practical way the time span that covers from the *Manifestações de Junho de 2013* to the Intentona de 8 de Janeiro (2023), including the COVID-19 pandemic and the political and legal crises that occurred during that period, and the blackout in the process of constitutionalization of society. The objective is to emphasize the duty that constitutional institutions own to defend democracy, as a political prerequisite for own institutional survival and the potential to ratify their

constitutional legitimacy before civil society. Thus, the objective of the text is confused with its own conclusion. Although the AGU's role is featured in the text, the same theoretical and practical parameters can (and should) be applied by public advocacy at the three levels of the federation. The practical implications highlighted in the text are that misinformation about public policies leads to a loss of trust in the institutions that promote them, thus destabilizing democracy and, to the same extent, favoring autocratic discourses. Methodologically, a bibliographical research was carried out on texts on political philosophy and constitutional theory, as well as recent articles specialized in the topics under analysis.

**KEYWORDS:** Constitution. Militant democracy. Desinformation. Public policies. Public advocacy.

## INTRODUÇÃO

A democracia precisa de proteção. Os discursos democráticos são envolventes, mas, se forem vazios, os discursos não convencem com o passar do tempo, se inefetivos. As pessoas querem ter um lugar para morar, ir e vir com segurança, ter o que comer, divertir-se aos finais de semana. Se a democracia falha em garantir essas necessidades básicas, as portas de outros tipos de discursos maniqueístas, populistas e autoritários, separados ou conjugados, são abertas. De toda forma, a democracia ainda se mostra como a melhor forma para que o maior número de pessoas consiga obter tais necessidades básicas e para a resolução dos principais problemas sociais, mesmo no Brasil.<sup>2</sup>

A toda evidência, a democracia precisa de instituições fortes que a protejam de incursões extremistas e antidemocráticas. Naturalmente, a democracia necessita de uma Constituição, sendo esta a principal instituição democrática ao lado das eleições livres e periódicas. Isso porque a Constituição de um país é, ao mesmo tempo, fato histórico e texto escrito; é o vínculo político e jurídico autoconcedido pela comunidade para preservar as suas instituições e se abrir ao futuro. Segundo Jürgen Habermas (2000, p. 2018), “a composição social da população de um estado é o resultado das intrínsecas circunstâncias históricas do sistema de direitos e de princípios do estado constitucional”.

---

2 Segundo dados do Latinobarómetro, em 2010, 54% dos brasileiros preferiam a democracia a qualquer outro sistema político; em 2016, esse número desce para 32,4%, e, em 2023, sobe para 45,6%. Chama atenção o dado de que, no Brasil, entre todos os países latino-americanos, é onde possui o maior percentual de pessoas que estão “muito de acordo” que “a democracia permite que se solucionem os problemas que temos”. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 9 set. 2024.

O resultado do liame entre democracia e Constituição é o estabelecimento do lugar comum para a vida comum em sociedade, de modo que o projeto constitucional seja perseguido democraticamente. Na verdade, quanto mais convincente for o projeto constitucional, maiores serão as chances de integração social pela Constituição. Daí porque a consciência constitucional voltada ao plexo de possibilidades dos exercícios políticos e jurídicos pelos cidadãos deve ser possibilitada por uma Constituição efetiva e atada à sua quadra histórica. A simbiose de princípios e valores constitucionais com as demandas democráticas da sociedade, da qual surge a identidade constitucional, quando bem apreendida por todos os atores sociais, permite o desenvolvimento político e jurídico da noção de *constituição realizada*.

As democracias atuais enfrentam diversos desafios, que têm colocado à prova a existência da concepção moderna de democracia representativa, de modo que muitas questões sensíveis da sociedade não têm encontrado ponto de resolução no sistema democrático. Adam Przeworski (2019, p. 2154) afirma que as democracias funcionam bem quando as instituições políticas estruturam, absorvem e regulam os conflitos sociais; as eleições são o principal mecanismo para a resolução desses conflitos, e a alternância de poder é um caminho aberto. Os recentes acontecimentos políticos extremos e disruptivos no Brasil e no mundo, principalmente com a ascensão da extrema direita, demonstram que as instituições democráticas precisam reinventar a democracia, de maneira a resgatar a confiança popular gradualmente perdida.

Um desses grandes desafios à democracia é a formação de uma nova esfera pública acoplada à igualmente nova estruturação social provocada pelas mídias sociais. O dinamismo dessa esfera, marcada pela descentralização de pontos focais comunicacionais, antes hierarquizados e concentrados, faz com que a informação circule de maneira *viral* e fragmentada. As pessoas se sentem livres para opinar sobre qualquer assunto, a qualquer hora, sem compromisso com a integridade da informação. Byung-Chul Han (2022, p. 2) dá o nome a este fenômeno de *infocracia*, em que a informação passa a ser arma à disposição de todos e a democracia desaparece em “uma selva impenetrável de informações”. É nesse contexto, quase que huxleiano, que a desinformação, como arma voltada contra a democracia, estrutura-se dentro das e condiciona as sociedades democráticas.

Para fins deste trabalho, parte-se da perspectiva sociológica da desinformação, como processo social operante na sociedade digital caracterizada pela esfera pública fragmentada, isto é, como “forma de comunicação socialmente estruturada, antecedendo e condicionando, por isso, o comportamento individual”, de modo que ela desafia a democracia justamente porque “permite que os indivíduos ‘entendam’, ou melhor, acreditem entender o mundo de uma maneira que lhes parece confiável, na

qual a origem da falsidade é, por assim dizer, ‘apagada’” (Bachur, 2021, p. 438). A democracia é complexa e, por ser complexa, demanda muito trabalho. A desinformação, dentre uma de suas facetas, é a tentativa de simplificação de algo tão complexo, por meio de um engenhoso, mas fragmentado, processo social.

A democracia e a desinformação são como pontas de uma mesma linha. Porém, há muitas ocorrências históricas, mas sempre contingenciais, entre essas pontas, e algumas delas serão abordadas, mas não todas, por inviabilidade para a proposta do trabalho. Assim, para efeitos de recorte temporal, inicia-se com as Manifestações de Junho de 2013. Acontecimentos estes importantes a ponto de se aventar uma possível rediscussão sobre as bases do constitucionalismo brasileiro. A contextualização continua expondo o processo desconstituinte (ou impeditivo de sedimentação do projeto e processo constitucional da Constituição de 1988) da sociedade brasileira que culminou na Intentona do 8 de Janeiro.

Todavia, o foco do trabalho está essencialmente na atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) para a defesa da democracia, a partir do combate contra a desinformação sobre as políticas públicas de interesse do Poder Executivo federal, considerando que esse processo social de desestruturação comunicacional e desconstituinte impacta diretamente na função essencial da Justiça desempenhada por esse órgão. Por fim, a metodologia utilizada percorreu textos clássicos da filosofia política, da teoria constitucional e artigos recentes especializados nos temas em análise.

## **1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA EROÇÃO DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONAL NO BRASIL OCORRIDA NOS ÚLTIMOS 10 ANOS**

A partir de um olhar retrospectivo (aquele de engenheiro de obra pronta), é possível afirmar que a erosão da democracia e da experiência constitucional (e tardia) no Brasil começa com as Manifestações de Junho de 2013, embora, em si, elas não fossem antidemocráticas e inconstitucionais. Nada obstante, há um arco histórico que liga as Manifestações de Junho de 2013 à Intentona do 8 de Janeiro de 2023, passando pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, os efeitos políticos e jurídicos da Operação Lava Jato e a gestão da pandemia da COVID-19 pelo governo Jair Bolsonaro.

O contexto social que precede as Manifestações é marcado pela acentuada melhoria na qualidade de vida da população brasileira. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, contribuíram para que o Brasil saísse do mapa da fome e da pobreza. No entanto, tal melhoria se deu apenas de forma individual e quase restritivamente à ordem econômica;

foi dissociada de uma melhoria estrutural nos campos da saúde, educação, infraestrutura, ciência e tecnologia etc. No campo político, verificou-se a degradação das forças tradicionais políticas, sem a ascensão de novas lideranças que promovessem uma espécie de renovação do pacto democrático resultante da Constituição de 1988. Essa crise<sup>3</sup> política foi um dos determinantes para a insatisfação geral da população (o “*contra tudo o que está aí*”)<sup>4</sup> no começo do período analisado e que, sobremaneira, se mantém até os dias atuais.

Junho de 2013 é comumente referenciado como o antecedente lógico da recessão econômica de 2015-2016, do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, da prisão do então ex-presidente Lula e da eleição do então presidente Bolsonaro. Porém, Marcos Nobre (2022, p. 16-17) alerta que tal visão é tão simples quanto equivocada, pois desconSIDERA as alternativas benéficas que poderiam ter surgido delas. Sua concepção é no sentido de que as Manifestações, tomadas por essa lógica simplória, teriam desconstituído o que não era bom e não teriam colocado nada no lugar. Fato é que, após junho de 2013, o espectro político tradicional perdeu o controle do sistema político, possibilitando o surgimento das chamadas “novas direitas”, que canalizaram as energias desses movimentos e utilizaram-se institucionalmente da Lava Jato, de modo que, ao asfixiarem a “velha política”, desafiaram as instituições democráticas estabelecidas pela Constituição de 1988 (Nobre, 2022, p. 18-19 e 132).

A inoperância do sistema político foi agravada pela convivência do sistema jurídico com o processo desestruturante da democracia. A Operação Lava Jato, inicialmente referendada pelo Supremo Tribunal Federal, serviu paradoxalmente de braço institucional das forças políticas que se denominavam “antissistema”, abalou a economia nacional e lançou o sistema jurídico em uma reprodução alopoética, para utilizar o conceito “luhmanniano”. A reboque da desestruturação dos sistemas políticos e jurídicos, o descontrole das demandas sociais foi canalizado para a desestruturação das instituições democráticas do Estado brasileiro. Apenas para citar um exemplo, parcela significativa da sociedade (e de alguns juristas), no período analisado, considerava constitucionais pedidos de intervenção militar, com base no art. 142 da Constituição de 1988 (Tavares, 2024, p. 48).

---

3 Entendo crise como a situação em que o atual paradigma não funciona corretamente ou funciona de maneira corrompida, mas um novo paradigma ainda não possui a capacidade de se instalar plenamente. A tensão social resultante da ausência de transição entre paradigmas carrega o potencial de disputas políticas inflamadas, em que campos opostos, em termos de valores e culturas, se enfrentam na arena pública de forma ampla (política e social). Essa ausência pode levar à perda de confiança nas instituições do cenário político atual, ao mesmo tempo em que também permite a reação contra as instituições representantes da novidade.

4 Adam Przeworski (2019, p. 1969) coloca essa insatisfação geral de forma ligeiramente diferente: “*They blame everyone because they do not know whom to blame*”.

Já em 2013, uma das formas bastante utilizadas por grupos antidemocráticos, com o fim de desconstitucionalizar a sociedade, tem sido a de usar a própria Constituição para este fim. Assim, narrativas sobre o que é constitucional adentram no campo social, na “antessala” legislativa, como afirma Habermas, e deixam a descoberto o pacto constitucional realizado pela Assembleia Constituinte de 1987. Ao fazer parte de uma esfera pública fragmentada,<sup>5</sup> tais discursos desconstitucionalizantes naturalmente adentram no sistema político, ainda com mais potência quando esse sistema se encontra refém desses discursos, como ocorreu entre junho de 2013 e janeiro de 2023.

A disputa sobre a concepção da Constituição, com o desvirtuamento do seu real sentido social, político e jurídico, fomentou processos de negação às instituições democráticas, de maneira que o país se viu dentro de uma espiral de “situação de emergência democrática duradoura” (Nobre, 2022, p. 11). Como sinais do processo desconstitucionalizante da sociedade e do retrocesso democrático, o que Adam Przeworski (2019) chama de “subversão disfarçada (*subversion by stealth*)”, podem ser citados, no plano constitucional, a Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o chamado “teto dos gastos públicos” (Novo Regime Fiscal); no plano legal, a reforma trabalhista (Lei n. 13.467/2017), que flexibilizou a proteção dos direitos dos trabalhadores e, no plano administrativo, a liberação em 2020 da pesca da sardinha na área do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e a liberação descontrolada de armas de fogo e arsenal pesado, com o fim de formação de milícias privadas.

A pandemia de COVID-19 escancarou o desmonte institucional e constitucional iniciado em 2013 por esses setores políticos “antissistemas” e secundados pelos efeitos do lavajatismo. Quanto à gestão da pandemia, o governo Bolsonaro atuou intencionalmente contra as medidas de combate à doença, desencorajando, por exemplo, por discursos oficiais e medidas jurídicas, a vacinação da população contra o vírus, de maneira que milhares de vidas não tiveram a oportunidade de serem salvas.<sup>6</sup>

Durante seu governo, o então presidente Jair Bolsonaro suportou publicamente movimentos antidemocráticos, que pediam o fechamento de instituições democráticas, como o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, e a intervenção militar que deveria ser realizada por ele mesmo

---

5 “As consequências da fragmentação da esfera pública, no que diz respeito aos riscos à democracia, estão relacionadas à formação das bolhas (“filter bubbles”) e câmaras de ressonância (“echo chambers”), bem como à polarização política que a interação nesse contexto digital provoca” (Bachur, 2021, p. 445).

6 As vacinas contra a COVID-19 se mostraram eficazes na proteção contra o vírus. Segundo um estudo de um grupo de pesquisadores brasileiros (Passarelli-Araujo et al., 2022), realizado em Londrina (PR), pessoas vacinadas, independentemente da idade, possuíam menores taxas de mortalidade quando comparadas com pessoas não vacinadas; como resultado, os não vacinados representaram 75% das mortes por COVID-19 no país.

(algo como ocorreu com Alberto Fujimori no Peru, em 1992).<sup>7</sup> Bolsonaro se apresentou no cenário político como representante de grupos antidemocráticos, na linha de populistas como Recep Erdogan, na Turquia; Vladimir Putin, na Rússia; Viktor Órban, na Hungria; e Nicolás Maduro, na Venezuela. O populismo modifica os parâmetros da democracia constitucional ao alterar o centro do poder político: em vez da Constituição ser esse centro, o líder populista passa a ocupá-lo. A representação indireta e os partidos políticos dão lugar à representação direta e ao populista da ocasião. Paradoxalmente, o populismo só é possível em um ambiente democrático, mas não é partidário da democracia; trata-se de uma forma de governo que reconfigura os três pilares da democracia moderna: o povo, o princípio da maioria política e a representatividade (Urbinati, 2020, p. 74 e 131).<sup>8</sup>

No Brasil, com a eleição de Bolsonaro e durante seu governo, as instituições democráticas se viram contra um tipo de populismo que Christian Lynch e Paulo Henrique Cassimiro (2022) denominam populismo reacionário, em que há forte resistência ao avanço da igualdade em suas diversas formas, em favor da restauração da ordem hierárquica do trabalho e da sociedade em geral: negros são escravos/subalternos, mulheres ficam na cozinha, povos indígenas não podem ter *bilux*.<sup>9</sup> Nesse sentido, a Constituição progressista, asseguradora de direitos, promotora da inclusão social, racial e de gênero, ou seja, em última instância, um instrumento político-jurídico democrático, é o principal empecilho aos projetos de grupos reacionários, posto que, essencialmente, não possuem nenhum apreço pela democracia. Sobremaneira, aqueles que defendem a Constituição são considerados, por movimentos populistas e reacionários, como traidores da pátria.

Paradoxalmente, tais grupos se utilizam de ferramentas institucionais e de institutos jurídicos que asseguram a democracia para minar as bases constitucionais e, com isso, transformar a sociedade em uma autocracia. Giuliano da Empoli (2019, p. 22) os chama de engenheiros do caos (*ingegneri del caos*), que, por meio principalmente das mídias sociais, espalham desinformação, teorias conspiratórias e emoções negativas, com o fim de canalizar o ressentimento latente na sociedade, de maneira que, por meio de uma poderosa máquina comunicativa, almejam espalhar o caos social com fins políticos.

---

7 Thornhill e Delgado (2024) discutem a militarização da sociedade brasileira nos últimos tempos como uma das marcas do populismo autoritário no Brasil.

8 Christian Lynch e Paulo Henrique Cassimiro (2022, p. 142) possuem uma visão ligeiramente diferente sobre as bases do populismo, embora não necessariamente conflitantes com as de Nadia Urbinati: “Como estilo de fazer política, o populismo está baseado em três características: o apelo ‘ao povo’ contra ‘a elite’, ‘o politicamente incorreto’ e a percepção de que existiria no mundo uma crise um risco de ruptura ou uma ameaça iminente”.

9 Os exemplos são do autor desse texto.



Sob outro campo de disputa, o conceito, a profundidade e os limites da liberdade de expressão passam a ser objeto de disputa na arena pública, sendo mais intensa nas redes sociais. Se, por um lado, as tecnologias digitais possuem potencialidades para a promoção de direitos básicos, como a liberdade de informação e a livre circulação de ideias no campo comunicacional, por outro, também podem ser (e são) instrumentos de violação de direitos básicos.<sup>10</sup> Dessa forma, a liberdade de expressão é reivindicada como instrumento supostamente legítimo para extinguir a liberdade de expressão de grupos sociais ou políticos minoritários. Como afirma Robert Dahl (1998, p. 97), “a liberdade de expressão significa não apenas que você tem o direito de ser ouvido. Isso significa também que você tem o direito a ouvir o que as outras pessoas têm a dizer”.

Além do desprezo pela liberdade de expressão de grupos contrários, o autoritarismo não lida bem com a regra básica da democracia que, é o consentimento com os resultados das eleições, ganhando ou perdendo (Levitsky; Ziblatt, 2023, p. 39), e flerta com uma nova espécie de “golpe de Estado”, em que os adeptos de ideias extremistas são mobilizados “democraticamente” contra as instituições democráticas ao longo de um largo período, sem alterações bruscas, como se representassem o sentimento do povo por inteiro. Tanto a invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021, nos Estados Unidos da América, quanto a Intentona de 8 de Janeiro de 2023, ocorrida no Brasil, são exemplos dessa modalidade de subversão da democracia.

No caso do Brasil, a Intentona de 8 de Janeiro de 2023 não pode ser considerada uma simples manifestação de baderneiros, que teriam agido de forma desorganizada, como pregam parte da sociedade e da classe política, que almejam anistiá-los. A dilapidação do patrimônio público e o arrebatamento da dignidade das instituições democráticas atacadas nesse evento foram o ápice da manifestação de parte da sociedade que, sob a desculpa do combate à corrupção, escolheu explicitamente o caminho do retrocesso democrático, não se importando, inclusive, com a possibilidade de ruptura democrática. Houve uma opção clara pelo desrespeito à Constituição, em uma tentativa de golpe de Estado sem precedentes na história do país.

Não se tratou de movimento espontaneamente surgido na esfera pública, mas de movimento contra as instituições democráticas, contra a democracia, liderado por grupos extremistas e antidemocráticos, que deram o tom desse evento e que foi precedido, de forma mais explícita com a confirmação da derrota do candidato incumbente da Presidência à

---

10 Frente aos desafios complexos gerados pelas tecnologias digitais, de forma geral, o constitucionalismo precisa abrir um novo flanco de resposta a tais desafios, produzindo contramedidas normativas que garantam o equilíbrio entre a proteção de direitos fundamentais e o exercício do poder político (cf. Celeste, 2021).

reeleição. A turba que invadiu, depredou e vilipendiou os prédios dos três poderes da República brasileira representa o ressentimento profundo de parte da sociedade brasileira, que foi alimentada por quase uma década com desinformação contra o sistema eleitoral, com a repulsão ao “outro” (indígenas, negros, mulheres, homossexuais, pobres etc.) e com o desprestígio sistemático e intencional das instituições democráticas.

## 2. DEMOCRACIA MILITANTE<sup>11</sup> E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

A grande questão que se apresenta às democracias modernas é sobre como se preservarem frente às ameaças populistas autoritárias e extremistas que, a despeito de se utilizarem do aparato constitucional e democrático, resultam na neutralização daquelas para a resolução das questões mais importantes da sociedade. Tais tendências são um germe que as próprias democracias têm permitido nascer em si, ainda que de forma não intencional.

Em 1937, Karl Loewenstein escreveu dois textos seminais sobre a ameaça que o fascismo provocava à democracia. O contexto era a consolidação de Hitler no governo alemão (em agosto de 1934, ele havia se tornado o *Führer*) e a antecedência da Segunda Guerra Mundial, que se iniciaria em 1º de setembro de 1939, quando a Alemanha de Hitler invadiu a vizinha Polônia. Loewenstein anteviu os danos de todas as ordens que o fascismo provocaria na Europa, que já na época contava com o próprio Hitler, Mussolini (Itália), Franco (Espanha) e Metaxás (Grécia). Sua previsão foi certa, como a história demonstrou. Para ele, o fascismo não é uma ideologia, como o comunismo e o liberalismo, mas uma técnica política voltada exclusivamente para a tomada do poder, a partir do uso excessivo do emocionalismo. Seu programa governamental inclui o ódio ao comunismo e ao marxismo, o antissemitismo, a hostilidade a pacifistas e a abolição da democracia liberal (Loewenstein, 1937, p. 421-423).

Para Loewenstein, a democracia deve possuir mecanismos institucionais para a própria defesa, mesmo que se utilize de métodos não democráticos. Por um lado, o fascismo só pode ser vencedor em razão da leniência das instituições democráticas (princípio da legalidade, por exemplo), pois é a tolerância democrática que permite que o fascismo se ajuste perfeitamente à democracia. Paradoxalmente, a tolerância democrática é usada para a própria destruição da democracia (Loewenstein, 1937, p. 423). Por outro lado, a defesa da democracia se desenvolve por meio da união política entre os campos democráticos, acompanhada de técnica legislativa eficaz no

---

11 Adota-se, neste texto, o sentido terminológico de “democracia militante”, desenvolvido por Karl Loewenstein, preferível ao termo “democracia defensiva”. Entende-se que o termo escolhido reflete a posição proativa das instituições democráticas, enquanto o outro termo passa a impressão de atuação meramente reativa.

contrabalanceamento dos artifícios emocionais do fascismo (Loewenstein, 1937, p. 428-429).

As Constituições permitem mudanças regulares de modo pacífico que atendam aos anseios da sociedade, mas elas precisam ser endurecidas (*stiffened and hardened*) quando confrontadas por movimentos que almejam a sua aniquilação. Em vista disso, Loewenstein defende que as democracias devem enfrentar o fascismo *como se estivessem em campo de guerra* (“*Fascism has declared war on democracy*”), de forma que todo o esforço possível deve ser empreendido para manter os seus valores, mesmo ao custo da violação de princípios fundamentais (Loewenstein, 1937, p. 432).

Não obstante a aparente contraditoriedade, as democracias devem ser defender proativamente, ainda que tenham que afastar circunstancialmente alguns de seus princípios. As democracias devem possuir mecanismos institucionais para a “descoberta, repreensão, supervisão, e controle de atividades e movimentos antidemocráticos e anticonstitucionais”, de modo que o mal seja cortado pela raiz (*nip the evil in the bud*) e que as causas do fascismo sejam removidas; a salvação da democracia e de seus valores deve se dar por meio da reconfiguração de formas e conceitos em novos instrumentos de uma democracia disciplinada. A legislação deve ser eficaz contra movimentos insurgentes, em que a proibição de exércitos paramilitares, de usos ostensivos de símbolos políticos, a confiscação e liquidação de bens de partidos insurrectos e a criminalização de incitamentos à violência ou ódio a partes da população são medidas necessárias (Loewenstein, 1937b, p. 655-657 e 647-651).

A questão mais sensível estaria em restringir a liberdade de expressão, de associação e de imprensa desses grupos. Contudo, democracias que foram lenientes com esses direitos a grupos subversivos foram vencidas pelo fascismo, como a Alemanha de Hitler e a Itália de Mussolini. Não obstante a paradoxal denúncia de violação da própria essência da democracia por parte do fascismo (exemplo de seu cinismo político), as restrições à liberdade de expressão e de imprensa “revelaram-se eficazes na contenção da propaganda pública dos movimentos subversivos e na manutenção do prestígio das instituições democráticas”,<sup>12</sup> como demonstraram as experiências da Tchecoslováquia, Finlândia e Países Baixos (Loewenstein, 1937b, p. 652-653).

Em conclusão até aqui, o ponto de vista de Loewenstein sobre a defesa da democracia é claro e sincero, no sentido de que a democracia não pode ser utilizada democraticamente para o seu próprio fim. E, para tanto, ele oferece três linhas estratégicas para o bloqueio do fascismo e, de maneira mais ampla, a paralisação de qualquer ataque à democracia: (a) a concentração do poder no Executivo, (b) o uso de poderes emergenciais e

12 “*But the measures proved effective in curbing the public propaganda of subversive movements and in maintaining the prestige of democratic institutions*” (Loewenstein, 1937b, p. 653).

extraordinários, e (c) o estabelecimento de legislação que restrinja o direito de expressão, participação e reunião de movimentos contrários à democracia (Capoccia, 2013, p. 208).

Nem todos os países combatem a ameaça à democracia da mesma forma. Mas países que culturalmente tiveram experiência com o autoritarismo (Alemanha, Áustria, Itália, Grécia, Espanha e Portugal) são mais propensos a ter regras restritivas para a contenção de tendências autoritárias e atores políticos extremistas na arena pública (Capoccia, 2013, p. 217).<sup>13</sup> No caso do Brasil, em razão da transição “transacionada” da ditadura militar para a democracia sob a Constituição de 1988 – sendo essa a primeira experiência genuinamente democrática do país –, as instituições democráticas se desenvolveram entre a intenção de promoção de um plexo de direitos fundamentais individuais e sociais e a manutenção da estrutura arcaica do Estado brasileiro, controlado pelas elites igualmente atrasadas. Assim, a realização dos direitos fundamentais ainda é condicionada parcialmente à permissão desses “donos do poder”, sendo muito limitada a margem de atuação das novas instituições constitucionais.

Com essa premissa no horizonte, todas as instituições previstas na Constituição de 1988 são sobremaneira instituições democráticas e devem possuir mecanismos para defender e consolidar a democracia. Defender a democracia é o equivalente a defender a própria existência dessas instituições. Democracia e instituições democráticas são indissociáveis, porque ao tempo em que aquela constitui essas, essas estabilizam aquela. Apenas o movimento dessas instituições democráticas assegura o bom funcionamento da democracia. A Constituição, ao prever as competências de cada uma de suas instituições, posicionou no exercício delas a juridicidade da defesa da democracia, de maneira que o funcionamento preciso dessas competências, nos termos constitucionais, é a condição essencial da preservação do regime democrático. Dito isso, cada instituição constitucional tem o dever de zelar pela democracia. É nesse contexto turbulento que a AGU (e a advocacia pública em geral) deve buscar contribuir para a defesa da democracia.

### **3. PANORAMA INSTITUCIONAL DA AGU COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

De acordo com o art. 131 da Constituição de 1988 e o art. 1º da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, a AGU é a instituição que

---

13 Em sentido muito aproximado, Chris Thornhill e Lucas Delgado (2024, p. 144) afirmam que as democracias surgidas sob os escombros das guerras, situação diversa do Brasil, tiveram mais sucesso em garantir proteção aos direitos básicos e providenciar medidas sociais de welfare à população, de maneira que isso garantiu-lhes maior consolidação do regime democrático.

representa a União, judicial e extrajudicialmente, e que exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal. Trata-se de uma inovação da Constituição de 1988.<sup>14</sup> No regime constitucional precedente (art. 138, § 2º, da Constituição de 1967), cabia à Procuradoria-Geral da República a dupla função de tanto ser o fiscal da lei (*ombudsman*) como o da representação judicial da União e das suas autarquias. Esse acúmulo de função no Ministério Público era de uma contraditoriedade insanável, porque, como fiscal da lei, havia a necessidade da atuação imparcial, mas, na função de representante, devia exercê-la de forma parcial. A função de consultoria extrajudicial cabia à Consultoria Geral da República, criada no começo do século passado (Decreto n. 967/1903), mas que teve suas funções incorporadas nesse novo órgão.<sup>15</sup>

As funções desempenhadas pela AGU são altamente relevantes do ponto de vista do funcionamento estrutural da nossa República, porque viabilizam o exercício adequado das atividades constitucionais da União, em especial do Poder Executivo, seja no plano jurídico, como no plano político. Isso porque, embora definida como função essencial à Justiça (FEJ), sua atuação não se resume a atuar no Poder Judiciário, ela ultrapassa o aspecto formal da função jurídica perante os tribunais e adentra em um sentido mais amplo de promoção de justiça, que está vinculado à viabilização de políticas públicas<sup>16</sup> legítimas.

Sob outras perspectivas de atuação, por um lado, a AGU é responsável pela rigidez da forma de Estado federativa, uma vez que, sem o adequado funcionamento institucional da União, o princípio federativo fica disfuncional,

---

14 “Esse relevo, a essencialidade e indispensabilidade da Advocacia Pública, desde sempre, revela ser ela ínsita à estrutura do Estado. Quando este era Estado mínimo, a presença da Advocacia Pública também era mais modesta, mas nem por isso ausente, como o prova o nosso sistema constitucional. Assim, no Império, era o Ministério Público que cumpria essa função. Anota Pimenta Bueno, o governo tem o dever e necessidade de defender perante os tribunais a propriedade e manutenção dos direitos da coroa ou nacionais”, e essa defesa incumbia ao Ministério Público, mas o Procurador da Coroa é que exercia essa função perante os Tribunais Superiores. Era o Ministério Público exercendo a dupla função de promoção da ação penal e de defesa dos interesses do Estado. Igual sistema perdurou no regime da Constituição de 1891, segundo a qual o Presidente da República designaria, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definiriam em lei e esta conferia à Procuradoria-Geral da República aquela dupla função. Foi a Constituição de 1934 que institucionalizou a Advocacia Pública da União, embora com a denominação de Ministério Público, como um dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais (art. 95-98). E aí também já se acenava para a instituição no âmbito dos Estados (art. 97). Essa institucionalização perdurou nas Constituições de 1946, num título autônomo (Tít. III), e perdurou nas Constituições de 1967 e 1969, naquela no título do Poder Judiciário e nesta no título do Poder Executivo, e nelas com referência explícita ao Ministério Público dos Estados, que nestes tomou um sentido diferente do Ministério Público Federal” (Silva, 2002, p. 283).

15 Para a visão histórica do desenvolvimento da advocacia pública no Brasil, ver Braga, 2024, p. 23-34.

16 Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 38) conceitua políticas públicas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

pois implica na sobreposição das vontades dos demais entes federativos às competências federais. Por outro, possui relevância na solidez da separação dos poderes, porquanto o inadequado funcionamento do Poder Executivo deixaria desprotegida a escolha política popular, resultado do processo eleitoral, na medida em que a dimensão do seu papel constitucional ficaria atrofiada frente aos demais poderes. Esmiuçando com mais profundidade as funções da AGU, o órgão exerce dois tipos de curadoria. A primeira de curadoria de constitucionalidade do ordenamento jurídico (art. 103, § 3º, da Constituição de 1988, e art. 4º, IV, da Lei Complementar n. 73/1993); a segunda de curadoria da juridicidade do desempenho da administração pública federal.

Quanto ao primeiro tipo de curadoria, o aprimoramento da jurisprudência do STF resultou na resignificação do papel da AGU na jurisdição constitucional, que deixou de ser apenas um mero *defensor legis* para ser um *custos constitutionis* do ordenamento jurídico no interesse institucional do Poder Executivo federal. No entendimento anterior, em decorrência da literalidade do art. 103, § 3º, da Constituição de 1988,<sup>17</sup> a AGU não podia se manifestar contrariamente à norma impugnada,<sup>18</sup> o que era ilógico, a considerar as funções constitucionais do órgão. Com isso, por exemplo, a AGU deveria, em tese, defender a norma que fosse impugnada por ela própria, enquanto representante judicial do Presidente da República, assim como defender a norma cujo conteúdo já tinha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

A virada jurisprudencial ocorreu no julgamento da ADI 1616,<sup>19</sup> quando o plenário do STF decidiu que o Advogado-Geral da União não estava obrigado a defender tese jurídica se sobre ela a Corte já tinha fixado entendimento pela sua inconstitucionalidade,<sup>20</sup> de modo que o AGU possuía o direito de manifestação sobre a norma impugnada. Nessa linha, com o fim de manutenção da lógica constitucional da atuação da AGU na jurisdição constitucional, duas outras possibilidades de atuação devem ser consideradas. A segunda é que a AGU não seja obrigada a defender a norma constitucional quando a impugnação dela for de autoria da Presidência da República. A terceira é que, quando envolver conflito federativo, especialmente quando a norma impugnada for de outro ente federativo, a AGU também não seja obrigada a defendê-la, uma vez que pode ser interesse da União a declaração de

17 Art. 103, § 3º, da Constituição de 1988.

18 STF, ADI 242, Min. Paulo Brossard, julgado em 20 de outubro de 1994.

19 STF, ADI 1616, rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 24 de maio de 2001.

20 Todas as possibilidades de atuação da AGU na jurisdição constitucional foram intensamente debatidas pelo Plenário do STF na ADI 3.916/DF, rel. Min. Eros Grau, julgado em 3 de fevereiro de 2010. Vale a leitura do inteiro teor do respectivo acórdão.

sua inconstitucionalidade. De tal forma, a considerar essas três possibilidades e tendo em vista que a AGU existe para defender os interesses da União e, com mais ênfase, do Poder Executivo federal, a atuação do órgão na jurisdição constitucional fica mais coerente com o texto constitucional, em razão do princípio interpretativo constitucional da concordância prática.

O segundo tipo de curadoria talvez seja a mais relevante das funções da AGU, porque viabiliza todo o funcionamento da “máquina pública” federal. Trata-se da curadoria de juridicidade<sup>21</sup> das atividades administrativas das instituições estatais das administrações direta e indireta federais. Assim, a AGU é encarregada constitucionalmente pela adequação das atividades administrativas aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CF/88). Para tanto, há a necessidade da presença de membros do órgão em todas as unidades da administração pública federal, direta e indireta, ressaltando-se aí a necessidade e exigências constitucionais implícitas de sua capilaridade.

Esse espaço de atuação da AGU permite a satisfação dos requisitos de constitucionalidade para a implementação de políticas públicas legítimas, que, em última instância, é a própria realização do Estado democrático de direito. Isso porque as políticas públicas são a concretização do processo democrático popular, em que governantes são escolhidos periodicamente para dar consecução política e jurídica ao programa de governo eleito pela maioria dos eleitores. Para Yascha Mounk (2018, p. 1369), a ineficácia da tradução da vontade popular em políticas públicas é uma das razões das democracias se tornarem menos democráticas.

A toda evidência, não se trata de apenas conferir verniz jurídico ao programa político eleito, mas, sim, de legitimá-lo perante as instâncias administrativas, judiciárias e políticas. Portanto, não cabe ao advogado público contestar a política pública legítima e constitucional, mas ser o seu fiador de legalidade e não o entrave burocrático. Em um Estado democrático de direito há o encadeamento lógico e retroalimentar entre políticas públicas legítimas e a democracia. Como aponta Gustavo Binenbojm, há “uma relação

---

21 Gustavo Binenbojm afirma que a administração pública em geral se encontra vinculada diretamente à Constituição, de maneira que o sentido de sua atuação supera a simples vinculação ao princípio da legalidade estrita. “Deste modo, ao invés de uma dicotomia em moldes tradicionais (ato vinculado v. ato discricionário), já superada, passa-se a uma classificação em graus de vinculação à juridicidade, em uma escala decrescente de densidade normativa vinculativa: a) atos vinculados por regras (constitucionais, legais ou regulamentares); b) atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados (constitucionais, legais ou regulamentares); c) atos vinculados diretamente por princípios (constitucionais, legais ou regulamentares)” (Binenbojm, 2014, p. 2019). No mesmo sentido, quanto ao exercício do controle de juridicidade dos atos administrativos pela AGU: Veríssimo, 2018, p. 54-55.

de imbricação lógica indissociável entre a Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito”.<sup>22</sup>

Por fim, sobre a discussão se a AGU é uma instituição de Estado ou de governo,<sup>23</sup> a tendência tradicional da jurisprudência do STF<sup>24</sup> é admitir os órgãos da advocacia pública como instituições de governo, posto que agem com parcialidade, a quem incumbe a promoção jurídica das vontades políticas e públicas legítimas do governo eleito. A própria forma de indicação do chefe do órgão seria um indicativo, até porque, no caso da AGU, não se exige que ele seja integrante de uma das carreiras.<sup>25</sup> Ademais, reforçaria tal ponto de vista a Proposta de Emenda Constitucional n. 82/2007, que reconhece em favor dos membros da AGU e das demais advocacias públicas dos estados, Distrito Federal e municípios as garantias de inamovibilidade, irredutibilidade de subsídio e a independência funcional,<sup>26</sup> inexistentes hoje.

De toda sorte, compartilha-se da visão de Vicente Martins Prata Braga (2024, p. 21 e 91), para quem os parâmetros de autonomia funcional, administrativa e financeiro-orçamentária deveriam ser estendidos à advocacia pública, nos mesmos moldes conferidos à defensoria pública. Contudo, não de modo a permitir que cada advogado público aja conforme seus próprios critérios, como os membros do Ministério Público, por exemplo, mas sim na possibilidade de se posicionar sem retaliação política contra as medidas ilegais ou inconstitucionais da ala política do Poder Executivo.

#### 4. FUNÇÕES E AÇÕES DEFENSIVAS DEMOCRÁTICAS DA AGU

A breve exposição sobre as competências e atividades constitucionais da AGU serve como ponto de conexão entre os tópicos iniciais, em que foram abordados temas sobre o contexto político turbulento brasileiro e

---

22 “Uma vez definidas essas políticas públicas, nas quais é imprescindível a participação ativa da Advocacia Pública no âmbito da consultoria jurídica, é papel do Advogado Público dar-lhes sustentabilidade perante os órgãos judiciários e as cortes de contas. Dessa forma, a defesa judicial deve ser compreendida não como um *capitis diminutio* do Advogado Público, reduzida à mera função de Advogado de governo, mas como uma função institucional essencial à democracia, por meio da qual se busca dar sustentação jurídica aos projetos de governo e contribuir, dessa forma, para a governabilidade. A defesa judicial de políticas públicas legítimas é missão fundamental da Advocacia Pública, ligada intimamente à própria ideia de democracia. Por outro lado, o compromisso jurídico da Advocacia Pública deve conviver paralela e simultaneamente com o compromisso democrático” (Binenbojm, 2010, p. 3).

23 Para aprofundamento no tema, cf. Paiva, 2015, e Braga, 2024.

24 Ver ADI 217, Min. Ilmar Galvão, j. 28.08.2002; ADI 1246, Min. Luís Roberto Barroso, j. 11.04.2019.

25 Art. 131, § 1º, da Constituição de 1988.

26 De autoria do então deputado Flávio Dino (PCdoB/MA), a proposição também abarca a autonomia funcional da Defensoria Pública.



os requisitos operantes da democracia militante, com este ponto, no qual o desempenho da AGU na defesa da democracia será abordado. Embora o contexto histórico relatado acima seja antecedente, a abordagem sobre a atuação da AGU no tema será circunscrita ao período posterior, isto é, após a Intentona de 8 de Janeiro.

Nada mais natural que um governo democrático mobilize as suas instituições de representação jurídica para a defesa da democracia. No fim do dia, é isso que se espera de um governo democrático, ainda mais quando esse governo é eleito com a finalidade específica de preservar e consolidar a democracia atacada imediatamente no ciclo eleitoral anterior. Como dito, toda e qualquer instituição possui a implícita capacidade de autopreservação. Roberto Esposito (2021, p. 8) afirma que a primeira condição e pressuposto básico das instituições é a sobrevivência. As instituições democráticas, portanto, possuem implicitamente o poder de defender a própria existência. Trata-se de um poder implícito, que, devidamente exercido, além da autopreservação institucional, contribui para a defesa, consolidação e amadurecimento da democracia. Dessa forma, a atuação da AGU na defesa da democracia não é só possibilidade, como é necessidade.

A preocupação com a preservação da democracia se projetou juridicamente logo nos primeiros atos do governo presidencial eleito nas eleições de 2022. No primeiro dia de 2023, o Presidente eleito publicou o Decreto Federal n. 11.328/2023, no qual criou a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), como órgão interno da estrutura da AGU, cujas competências essenciais são: (i) a defesa da integridade da ação pública e da preservação da legitimação dos Poderes e de seus membros para exercício de suas funções constitucionais; (ii) o enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas; e (iii) a articulação interinstitucional para compartilhamento de informações, formulação, aperfeiçoamento e ação integrada para a sua atuação. Segundo Eduardo de Carvalho Rêgo e Gustavo Justino de Oliveira (2023, p. 4), a criação dessa Procuradoria pode ser compreendida como a primeira grande medida de defesa da democracia adotada pelo novo governo.

As críticas à nova Procuradoria surgiram imediatamente nos dias seguintes à sua criação, ainda antes da Intentona de 8 de janeiro. Apelidada de “ministério da verdade” ou de “gabinete do cala a boca” (Poder360, 2023), e apontada para atuar no melhor estilo *orwelliano* de vigilância e controle opressivos do clássico 1984, o órgão demonstra passar longe de ser censor do pensamento contrário ao governo atual. Com efeito, a PNDD<sup>27</sup> pauta seu exercício institucional com base nas

27 A Portaria Normativa PGU/AGU n. 16, de 4 de maio de 2023, dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia da Procuradoria-Geral da União.

seguintes diretrizes: (i) restrição aos casos de comprovado interesse público da União; (ii) integração com outros órgãos do Poder Público para a formação de estratégia nacional de defesa da democracia; (iii) viabilização da participação plural da sociedade; (iv) observância da liberdade de expressão e da integridade do regime democrático conjugados com o enfrentamento à desinformação; (v) comprovação de dano efetivo ou de indícios de potencialidade de dano.

Normativamente, essas diretrizes demonstram que a atuação da PNDD não possui a função de perseguir opositores ao governo eleito, mas a de zelar pela integridade da informação pública quanto às políticas públicas legítimas de interesse da União. Isso não restringe, por exemplo, a atuação dos Ministérios Públicos, que possuem a competência de defender a democracia de modo geral, abarcando não apenas a União, mas também outros entes estatais e a sociedade civil.

Vimos que há uma relação umbilical entre políticas públicas legítimas e estado democrático de direito, e como o papel do advogado público é essencial a essa codependência. A desinformação sobre políticas públicas é a deturpação/corrupção sobre como opera a e o sentido básico da democracia. O estado de coisas comunicacionalmente desinformativos resulta na distorção do processo informativo, de forma a degradar a esfera pública de circulação das ideias, tornando difícil a real compreensão do que está sendo discutido. De modo estrutural na sociedade digital, o ambiente desinformativo, evidenciado por *fake news* e teorias da conspiração, empurra o debate público para fora da racionalidade, na mesma proporção em que possui maior potencialidade de gerar coesão social e integração em torno da informação não verdadeira (Bachur, 2021, p. 464-465).

Dito isso, a atuação da PNDD contra a desinformação sobre políticas públicas da União é um traço da capacidade institucional que a AGU possui em defender a sua própria existência de acordo com os parâmetros da Constituição de 1988. Um poder implícito que se revela de forma contundente no sistema de justiça, na seara administrativa e na sua conexão com a sociedade civil. Segundo dados da própria PNDD (Brasil, AGU, s.d.), de janeiro de 2023 a setembro de 2024, o órgão recebeu 113 requerimentos de atuação, dos quais 59 foram indeferidos, 31 foram deferidos, um foi parcialmente deferido, sete perderam o objeto, 13 ainda estão sob análise e dois foram arquivados. Quanto aos 31 pedidos deferidos pela PNDD, em 22 oportunidades as notificações extrajudiciais do órgão foram atendidas, seis não foram atendidas e dois ainda estão sem respostas. Desse total de requerimentos, apenas 10 resultaram em ações judiciais. Entre os casos mais relevantes destacam-se:

1. *Caso Alexandre Garcia*. Em 8 de setembro de 2023, o jornalista Alexandre Garcia, no 'Oeste sem Fronteiras', no canal da Revista Oeste no YouTube, afirmou que as enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul, entre agosto e setembro de 2023, teriam sido ocasionadas não apenas pelo ciclone extratropical, que matou

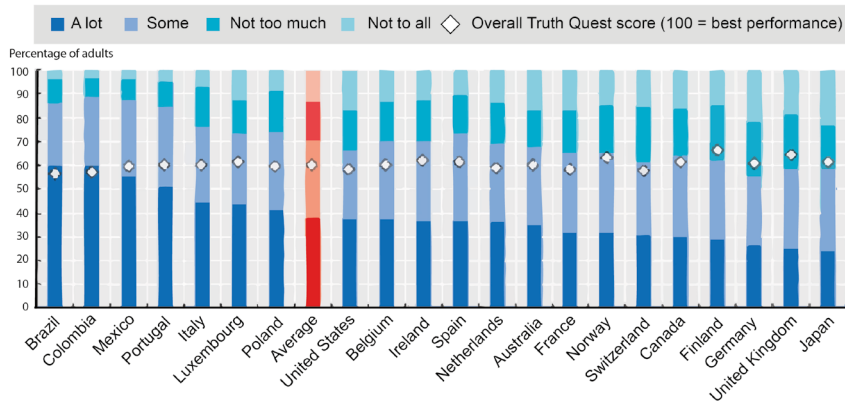
48 pessoas, mas também pela abertura das comportas de três represas. A PNDD notificou extrajudicialmente o jornalista, que leu, em 15 de setembro de 2023, o direito de resposta do governo federal pelo mesmo canal (Brasil, AGU, 2023).

2. *Caso VAIDS*. No mês de outubro de 2023, o governo federal detectou que o site da Tribuna Nacional espalhava desinformações sobre as vacinas contra a COVID-19, associando o seu uso à consequente aquisição da Aids (*VAIDS – síndrome de imunodeficiência adquirida por vacina*). A AGU (pela PNDD) ingressou na Justiça Federal do Rio de Janeiro com pedido de remoção da publicação, o que foi deferido (Brasil, AGU, 2023).

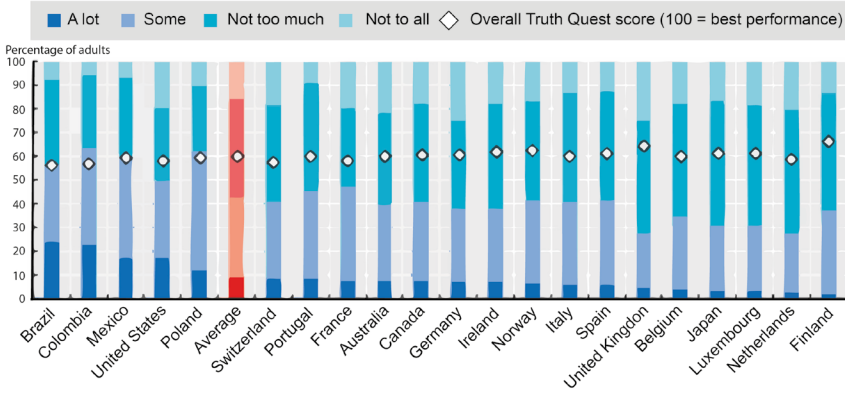
3. *Caso cestas básicas nas enchentes do Rio Grande do Sul*. Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul foi novamente atingido por severas chuvas que castigaram sem precedentes o estado. Diante da catástrofe, a sociedade civil e organizações estatais se mobilizaram para ajudar os atingidos pelos eventos naturais. Publicações em redes sociais (des)informaram que algumas cestas básicas enviadas ao povo sul-rio-grandense seriam doações de particulares, mas que foram reembaladas com a logo marca do governo federal. A PNDD expediu notificações extrajudiciais para as redes sociais *TikTok*, *X* e *Kwai*, com “documentos comprovando que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) investiu R\$ 8,4 milhões na aquisição e distribuição de 52 mil cestas de alimentos para os atingidos pela calamidade”. As redes sociais removeram as postagens com tais conteúdos desinformativos (Brasil, AGU, 2024).

Segundo dados da *The OECD Truth Quest Survey/2024* (OECD, 2024), dos 21 países pesquisados, o Brasil é onde mais se consome (*Figure 13*) e acredita (*Figure 16*) em notícias nas redes sociais, e onde se encontram os adultos com mais dificuldade para identificar a veracidade dessas notícias (*Figure 4*).

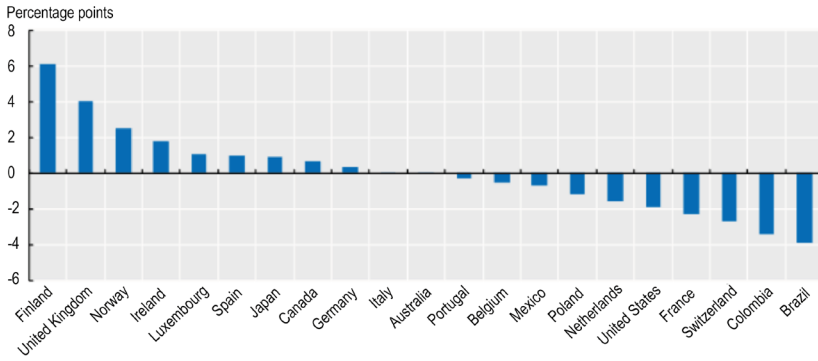
**Figure 13.** Consumption of news on social media  
By frequency, 2024



**Figure 16. Trust in news from social media  
2024**



**Figure 4. Ability of adults to identify the veracity of online news  
Distance from average performance, 2024**



Tais dados são preocupantes (desoladores igualmente) e justificam medidas de enfrentamento à desinformação por parte das instituições públicas democráticas, tal qual vem ocorrendo com a AGU, por meio da PNDD. A desinformação sobre políticas públicas possui efeito devastador, de difícil mensuração e reparação. Daí a necessidade de medidas céleres e coordenadas, extrajudiciais ou judiciais, de órgãos com competência constitucional e capacidade institucional com o fim de minorar o impacto que a desinformação provoca. A desinformação sobre políticas públicas do governo federal impacta diretamente o trabalho cotidiano da AGU, na medida em que, ao agregar um fator corruptivo e contrafactual à informação, dificulta a implementação

da política pública afetada, acarretando desperdício de recursos públicos e a inefetividade estrutural da administração pública federal.

A confiança popular nas políticas públicas é fator determinante para que tenham sucesso. Como exemplo do efeito negativo de notícias falsas e teorias absurdas, no período da pandemia da COVID-19, muitas informações falsas, teorias da conspiração e desinformação foram disseminadas com o fim de gerar dúvidas sobre a eficácia das vacinas contra o vírus. O resultado foi o aumento significativo no índice de incerteza vacinal, de modo que toda a cobertura vacinal foi afetada consideravelmente, não apenas contra o vírus da COVID-19, havendo apenas a reversão desse quadro a partir do ano 2023 com o refortalecimento do Programa Nacional de Imunizações – PNI (Lopes *et al.*, 2024). Lauro Gurgel de Brito (2017) aponta que a participação social na formulação de políticas públicas agrega-lhes benefícios de legitimidade e de transparência, bem como reforça o controle social e a democracia participativa, esta como alternativa e variante ao déficit de legitimidade que a democracia representativa invariavelmente apresenta. Por isso que o desacreditamento generalizado nas políticas públicas pode afetar a qualidade e o sucesso delas, na medida em que a participação social é essencial seja na criação, seja na adesão.

Por fim, as medidas adotadas pela PNDD, em última instância, sempre estarão sujeitas ao controle pelo Poder Judiciário, de maneira que o sistema de contrapesos restará preservado, bem como o direito fundamental da inafastabilidade da jurisdição ou princípio do acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXI, da Constituição de 1988).

## CONCLUSÃO

A principal mensagem que o texto pretende passar é a de que, em uma democracia, as políticas públicas legítimas, eleitas junto com os governantes, importam, são relevantes e devem ser protegidas em todos os campos de disputa em que se reproduzem o direito e a política. As instituições democráticas têm o dever constitucional de se protegerem, e o devem fazer a partir de canais abertos à sociedade e às outras instituições, respeitados os parâmetros institucionais que lhes são essenciais e constituem, bem como os princípios constitucionais democráticos.

O combate proativo à desinformação na esfera pública equivale à militância da democracia em um espaço democrático, de modo a promover a integridade das informações que nela circulam. Para Habermas (2020, p. 178 e 588-593), a qualidade da democracia (e da vida pública em geral) depende em grande medida do grau de informação e da perspicácia de articulação das ideias em disputa, de maneira que a autonomia política dos cidadãos se

constitui de modo performativo e autorreferencial, impactando diretamente o sistema de direitos e a qualidade racional da legislação; a “força do melhor argumento”, operativo para o sistema eleitoral periódico, requer a busca cooperativa da verdade, a partir de conteúdos respeitados, livres e iguais.

A atuação democrática durante um governo democrático são favas contadas. Mas como uma instituição democrática pode ser democrática em um governo antidemocrático, sem ser usada como instrumento para a derrocada da democracia? Foi dito que a AGU possui subordinação ao governo eleito, não possuindo atualmente autonomia funcional, de modo que suas ações aderem essencialmente ao comando da gestão eleita. Contudo, por ser uma instituição de envergadura constitucional, os membros da AGU (e da advocacia pública em geral) possuem a prerrogativa de defender a Constituição, atuando para que as políticas públicas legítimas, ou seja, aquelas constitucionais, sejam viabilizadas. A advocacia pública não pode ser obrigada a promover políticas públicas que atentem contra a Constituição, por serem ilegítimas, seja no plano administrativo, seja na atuação jurisdicional.

Todavia, há sempre o risco de captura das funções constitucionais dos órgãos da advocacia pública, de modo a corrompê-los por dentro.<sup>28</sup> Daí por que vale o alerta de Eduardo de Carvalho Rêgo e Gustavo Justino de Oliveira (2023, p. 24), no sentido de que o sistema militante democrático da AGU não seja ainda o ideal, pois “o cenário político [atual] permite que a AGU atue em defesa da democracia. Amanhã ou depois, quando um político de extrema direita eventualmente chegar ao poder, talvez não seja possível dar seguimento ao trabalho”.

O desafio doravante é sedimentar a experiência democrática militante da AGU, como uma atuação a favor do estado democrático de direito e não a favor do governo da ocasião. O mesmo vale para a advocacia pública de todos os entes na proteção de suas funções constitucionais, notadamente para a proteção das políticas públicas legítimas das quais são curadoras. A missão é ingrata, mas tem potencial de ser gloriosa. A militância pela democracia não cabe exclusivamente a um único órgão. Deve haver o esforço conjunto nessa empreitada por parte de todas as instituições democráticas, na condição de que o esforço não recaia exclusivamente sobre um ou poucos deles. Todas as instituições democráticas devem ser proativas na defesa da democracia, com a devida atenção nesse novo cenário comunicacional da esfera pública, de modo a ressaltar a importância das políticas públicas para

---

28 A propósito, Felipe Recondo e Luiz Weber (2023, p. 1802) relatam o seguinte fato: “O presidente estava dando tanta importância ao caso que disse a Mendonça que, se dependesse da sua vontade, ele mesmo iria para o púlpito do plenário do STF defender a abertura de igrejas. Ou seja, André Mendonça deveria funcionar como a sua boca, falar por ele, falar como se fosse ele. Não era para fazer um discurso em cima do muro, morno. Bolsonaro exigiu do AGU que subisse o tom na sustentação dos argumentos. E então completou: “Sua indicação [para o Supremo] depende dessa sustentação”.

o vigor da democracia, na medida em que elas possibilitem a tradução da vontade popular e melhorem a vida cotidiana dos brasileiros.

Para concluir, a desinformação sobre políticas públicas leva à perda de confiança nas instituições que as promovem, de modo a desestabilizar a democracia e favorecer discursos autocráticos. A atuação da AGU (e da advocacia pública) frente à desinformação sobre as políticas públicas do Poder Executivo federal não é o controle do discurso ou da censura na esfera pública. Trata-se da promoção da integridade da informação repassada na esfera pública, de modo a potencializar o valor fundamental da liberdade de expressão, tão necessário para a vida em democracia.

## REFERÊNCIAS

BACHUR, João Paulo. Desinformação política, mídias digitais e democracia: Como e por que as *fake news* funcionam? *Direito Público*, [s. l.], v. 18, n. 99, 2021.

BRAGA, Vicente Martins Prata. *Advocacia Pública e Autonomia*: Garantia de segurança jurídica nas políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. Defesa da Democracia. *AGU pede remoção de postagens com desinformação sobre entrega de cestas básicas no Rio Grande do Sul*: Notificações extrajudiciais foram encaminhadas para Tik Tok, X e Kwai. Brasília: Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-pede-remocao-de-postagens-com-desinformacao-sobre-entrega-de-cestas-basicas-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. Defesa da Democracia. *AGU pede direito de resposta por desinformação sobre inundações no Rio Grande do Sul*: Notificação extrajudicial foi encaminhada para Revista Oeste nesta terça-feira (12/09). Brasília: Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-pede-direito-de-resposta-por-desinformacao-sobre-inundacoes-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. *AGU obtém liminar para remoção de publicações que associam vacinas da covid-19 à AIDS*. Brasília: Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-obtem-liminar-para-remocao-de-publicacoes-que-associam-vacinas-da-covid-19-a-aids>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. Procuradoria-Geral da União. Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia. *Painel de Monitoramento da PNDD*. Brasília: Gov.br, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/>

composicao/procuradoria-geral-da-uniao-1/procuradoria-nacional-da-uniao-de-defesa-da-democracia/dados. Acesso em: 10 set. 2024.

BRITO, Lauro Gurgel de. A relevância da participação social na formulação de políticas públicas. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 95-112, out. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 8, n. 31, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 219-222

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAPOCCIA, Giovanni. Militant democracy: The institutional bases of democratic self-preservation. *Annual Review of Law and Social Science*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 207-226, 2013.

CELESTE, Edoardo. Constitucionalismo digital: mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. Trad: Paulo Rená da Silva Santarém. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 15, n. 45, p. 63-91, 2021.

DA EMPOLI, Giuliano. *Gli ingegneri del caos: teoria e tecnica dell'Internazionale populista*. Itália: Marsilio, 2019.

DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998

ESPOSITO, Roberto. *Istituzione (Parole controttempo)*. (Italian Edition). Bologna, Itália: Società editrice il Mulino, 2021. Edição do Kindle.

HABERMAS, Jürgen. *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Massachusetts, EUA: Massachusetts Institute of Technology, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Trad. Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Mello. São Paulo: UNESP, 2020.

HAN, Byung-Chul. *Infocracy: Digitization and the Crisis of Democracy*. [S.l.]: Polity Press, 2022. E-book.



LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como salvar a democracia*. [S.l.]: [s.n.], 2023. Kindle Edition.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights I. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, II. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 4, p. 638-658, 1937b.

LOPES, Andressa Araújo Matos et al. Cobertura vacinal antes, durante e após a pandemia do COVID-19: uma análise da atuação do PNI no Brasil. *Peer Review*, [s. l.], v. 6, n. 12, p. 314-330, 2024.

LYNCH, Christian; CASSIMIRO, Paulo Henrique. *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. São Paulo: Contracorrente, 2022. Livro eletrônico.

MOUNK, Yascha. *Le peuple contre la démocratie*. Paris, França: Éditions de l'Observatoire, 2018. Kindle Edition.

NOBRE, Marcos. *Limites da democracia: de Junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. The OECD Truth Quest Survey: Methodology and findings. *OECD Digital Economy Papers*, OECD Publishing, Paris, n. 369, 28 June 2024. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-truth-quest-survey\\_92a94c0f-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-truth-quest-survey_92a94c0f-en.html). Acesso em: 14 ago. 2024.

PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: instituição de estado ou de governo? estudo comparativo entre os governos FHC (1999-2002) e Lula (2007-2010)*. (Dissertação de Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2015.

PASSARELLI-ARAÚJO, Hisrael *et al.* The impact of COVID-19 vaccination on case fatality rates in a city in Southern Brazil. *American journal of infection control*, New York, v. 50, n. 5, p. 491-496, 2022.

PODER360. *Órgão anti-fake news da AGU é “ministério da verdade”, diz oposição*. [S.l.]: Poder360, 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-midia/midia/orgao-anti-fake-news-da-agu-e-ministerio-da-verdade-diz-oposicao/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Kindle Edition.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *O tribunal: como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. Livro eletrônico.

RÊGO, Eduardo de Carvalho; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Democracia defensiva na Alemanha e no Brasil na prática de hoje: paralelos entre o *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) e a Procuradoria Nacional da União de defesa da democracia. Sequência, Florianópolis, v. 44, n. 94, p. e95761, 2023.

SILVA, Jose Afonso da. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, [s.l.], v. 230, p. 281-290, 2002.

TAVARES, Aderruan. Das Manifestações de Junho de 2013 à Intentona de 8 de Janeiro: breve análise sob a perspectiva d'O Constitucionalismo Achado na Rua. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *Constitucionalismo achado na rua: uma contribuição do direito e dos direitos humanos constitucionais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 237-264, v. 8.

THORNHILL, Chris; DELGADO, Lucas. Conjectures of democracy erosion: Is Brazil a global paradigm of resilience? *Revista Direito Público*, Brasília, v. 21, n. 110, p. 121-150, abr./jun. 2024.

URBINATI, Nadia. *Io, il popolo: come il populismo trasforma la democrazia*. Bologna, Itália: Società editrice il Mulino, 2020. Livro eletrônico.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da Advocacia Pública Federal na concepção e implementação de políticas públicas. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 2, p. 43-59, 2018.