
ADVOCACIA PÚBLICA E DEMOCRACIA: A FUNÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA EM REDE

PUBLIC ADVOCACY AND DEMOCRACY: THE ROLE OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN DEMOCRATIC NETWORK PROTECTION

*Átila Passos Cardoso de Menezes¹
Luan Brancher Gusso Machado²
Pedro Fabris de Oliveira³*

SUMÁRIO: Introdução. 1. A democracia como conceito (necessariamente) mutável. 2. Democracia em crise. 3. A proteção democrática em rede: *watchdogs* da democracia. 4. Características singulares da Advocacia Pública. 5. A função da Advocacia-Geral da União na proteção democrática em rede. Conclusões. Referências.

1 Especialista em Direito Tributário pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Advogado da União.

2 Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogado da União.

3 Especialização em Direito Constitucional (Uniderp). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Advogado da União.

RESUMO: O presente artigo examina a função da Advocacia-Geral da União (AGU) na proteção do regime democrático brasileiro, especialmente no contexto contemporâneo marcado pela ciberdemocracia, pela descrença nas instituições e pela erosão democrática. A partir de uma análise teórica sobre a democracia e os *watchdogs* democráticos, identificou-se a Advocacia Pública como um ator singular nessa rede de proteção, como dispõem os art. 131 e 132 da Constituição de 1988. Discute-se a dupla função da Advocacia Pública – de conformação jurídica e controle das decisões políticas – e como essa instituição atua como intermediária entre o direito e a política, garantindo a prevalência do Estado Democrático de Direito. O estudo evidencia que, diante de novas formas de ataques à democracia, a AGU deve adaptar e reforçar a sua atuação, assumindo um papel proativo na defesa dos princípios democráticos. Conclui-se que a AGU, como função essencial à Justiça, tem um dever especial de proteção à democracia, devendo alinhar suas atribuições com os demais atores da rede de proteção democrática estabelecida pela ordem jurídica brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia pública. Democracia. Erosão democrática. Proteção em rede. Vigilantes democráticos. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: This article examines the role of the Attorney General's Office (Advocacia-Geral da União – AGU) in protecting the democratic regime, especially within the contemporary context marked by cyberdemocracy, by the disbelief in the institutions and by the democratic erosion. Through a theoretical analysis of democracy and internal and external “democratic watchdogs”, the Public Advocacy is highlighted as a unique actor in this protection network, as outlined in Articles 131 and 132 of the Brazilian Federal Constitution of 1988. The dual function of Public Advocacy – legal conformity and control of political decisions – is discussed, illustrating how this institution acts as an intermediary between law and politics, ensuring the prevalence of the rule of law. The study reveals that, in light of new forms of attacks on democracy, the AGU must adapt and strengthen its role, assuming a proactive stance in defending democratic principles. It concludes that the AGU, as an essential function of justice, has a special duty to protect democracy and should align its responsibilities with other actors within the democratic protection network established by the Brazilian legal framework.

KEYWORDS: Public advocacy. Democracy. Democratic erosion. Networked protection. Democratic watchdogs. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

Antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), a Advocacia Pública reunia as funções de persecução penal, de defesa dos vulneráveis e hipossuficientes, de defesa judicial e extrajudicial dos entes federativos, além do exercício de atividades de consultoria jurídica. O termo Advocacia Pública, portanto, era adotado em sentido amplo, de cura e representação de interesse de terceiros.

Com o advento da nova ordem constitucional, foram criadas as funções essenciais à Justiça, e a Advocacia Pública foi fragmentada em Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia de Estado. Esta passou a ser popularmente designada como Advocacia Pública, em sentido estrito.

Por muitos anos, as suas atividades se limitaram à face mais visível das competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas. A representação judicial ou extrajudicial dos entes políticos e o assessoramento e a consultoria jurídica de agentes públicos eram exercidos de maneira a privilegiar o atendimento do interesse público secundário.

Uma visão patrimonialista de atuação era prevalecente, ocasionando, por exemplo, a defesa de teses jurídicas contrárias a entendimentos sedimentados nos Tribunais Superiores e a postergação desarrazoada da solução de conflitos sociais graves. A autocomposição também era subutilizada sob o argumento da indisponibilidade do interesse público.

A entrega de valor à sociedade era vista sob a ótica do interesse patrimonial do Estado. O atendimento ao interesse público primário – caracterizado por valores como o incremento da coesão social por meio da solução de conflitos pelos métodos adequados, a segurança jurídica e o reconhecimento de direitos – nem sempre foi a preocupação central da Advocacia Pública, pois pairava a incerteza acerca do correto exercício da função institucional atribuída pelo constituinte.

O amadurecimento institucional, que aflora progressivamente há décadas, veio a reboque do agravamento de problemas resultantes da desmedida insegurança jurídica, da judicialização excessiva e da falta de pacificação social. Tais iniquidades, ao atingirem níveis de onerosidade intoleráveis à coesão social e às trocas econômicas, geraram descrença no Estado Democrático de Direito, tornando-se fatores de desestabilização do regime jurídico vigente.

Nos últimos anos, o fato social relacionado à multiplicação de discursos autoritários e à criação de novos métodos de erosão da democracia por lideranças populistas também serviu como elemento para trazer à reflexão da Advocacia Pública quais parâmetros devem guiar a sua institucionalidade.

Nesse contexto, a Advocacia Pública encontrou campo fértil para ressignificar a sua função institucional, calibrando as suas prioridades e migrando de um modelo que privilegiava excessivamente o interesse patrimonial do Estado para um outro que enxerga a entrega de valor à sociedade por meio da concretização do interesse público primário.

A necessária adaptação institucional tem suporte na densificação da norma que qualifica constitucionalmente a Advocacia Pública como função essencial à Justiça. O porquê de a Advocacia Pública ser constitucionalmente qualificada como função essencial à Justiça não é questão facilmente desvendada, mas há razões fático-jurídicas que justificam a escolha constitucional. Um vetor interpretativo inescapável do conceito jurídico indeterminado “função essencial à Justiça” é a atuação proativa e intransigente pelo aperfeiçoamento e pela defesa da ordem democrática.

Ao ressignificar a sua função institucional, a Advocacia de Estado passou a trilhar caminho promissor em busca de sua vocação constitucional e das razões fático-jurídicas que justificaram a sua qualificação como função essencial à Justiça.

Contudo, o presente artigo não trata apenas de Advocacia Pública, mas também de democracia. E, assim como ocorreu com a Advocacia Pública, a significação da democracia passou por alterações nas últimas décadas. A simples definição de democracia como “o governo da maioria” é insuficiente.

A coesão social, a proteção de direitos fundamentais, a preservação dos direitos das minorias, a defesa em face de ataques contra o regime democrático, a garantia de segurança jurídica e de estabilidade institucional são fatores sociopolíticos para os quais a democracia precisa apresentar caminhos viáveis.

Diante desse panorama, o problema de pesquisa deste artigo é de natureza teórica e delimita-se à compreensão do papel da Advocacia Pública, enquanto função essencial à Justiça, na defesa da ordem democrática em um contexto de transformações sociais e tecnológicas. Para isso, adotou-se como metodologia a revisão bibliográfica de literatura especializada sobre democracia, ciberdemocracia e Advocacia Pública, bem como a análise de dispositivos constitucionais e legais pertinentes, visando fundamentar teoricamente as reflexões apresentadas.

1. A DEMOCRACIA COMO CONCEITO (NECESSARIAMENTE) MUTÁVEL

A CF/1988 constituiu um Estado Democrático de Direito, conferindo ao povo a titularidade do poder e permitindo o seu exercício por meio de representantes eleitos ou diretamente pelo povo (art. 1º, CF/1988).

Outros dispositivos constitucionais revelam também a escolha do constituinte pela adoção do regime de governo democrático, como os que asseguram a alternância periódica do poder (art. 27, § 1º; 28; 29, I; 44, parágrafo único; 46, § 1º e 82); o pluralismo político e ideológico (art. 1º, V); o sufrágio universal e o voto direto, secreto e com igual valor para todos (art. 14, *caput* c/c art. 60, § 4º, II); a participação popular direta nas decisões estatais (art. 14, todos os incisos); a liberdade de manifestação do pensamento e de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IV e IX); a liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII); a existência de instituições permanentes e funcionais (Título IV); o sistema de freios e contrapesos (art. 2º c/c, art. 60, § 4º, III); e o respeito aos direitos fundamentais, inclusive das minorias (art. 5º c/c, art. 60, § 4º, IV).

Também o preâmbulo da Constituição Federal revela a escolha por um regime democrático ao assim proclamar: “nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático (...)”.

O regime democrático pode ser definido por um conceito minimalista que o descreve como o regime de governo no qual:

o conjunto mais amplo possível de cidadãos efetivamente escolhe – e pode ser escolhido – representante, por meio de eleições periódicas, devendo contemplar alguma possibilidade de participação e influência direta da cidadania nas decisões que impactam sobre suas vidas (Mello; Rudolf, 2022, p. 108).

É um regime que tem como diretrizes fundamentais a legitimidade e a alternância do exercício do poder, a influência do povo – titular do poder – nas decisões públicas fundamentais e a existência de instrumentos que garantam transparência e reduzam a assimetria de informação dos cidadãos sobre os assuntos públicos fundamentais.

Georges Abboud (2023, p. 60-61) considera a democracia um conceito mutável e que acompanha o conjunto de regras e valores do Estado de Direito em determinado momento histórico. Atualmente, afirmar que a democracia é o governo do povo é insuficiente para tratar da sua essência. Conceituar a democracia somente como sendo o governo da maioria se tornou paradoxal frente à necessidade de preservação dos direitos fundamentais, inclusive das minorias. Daí falar-se que uma das características dos direitos fundamentais é o seu papel contramajoritário.

Esse papel funda-se na percepção histórica de que a maioria pode degenerar e oprimir grupos sociais minoritários, tal como foi demonstrado na primeira metade do século XX, com ideologias como o nazismo.

Nessa perspectiva, a Constituição, no pós-Segunda Guerra Mundial, assumiu o papel central na defesa dos direitos fundamentais, transformando o próprio conceito de democracia que, hoje, deve ser compreendido como um “modo de vida” que preserve os direitos fundamentais das minorias (papel contramajoritário), e não simplesmente um conjunto de instituições políticas. Pode-se dizer, nesse sentido, que haverá democracia quando houver a capacidade de contestar, dentro das regras legais, o governo estabelecido para, em seguida, reivindicar novo governo ou coalizão que, por sua vez, também estará sujeito à contestação de novos rivais (Abboud, 2023, p. 60).

Abboud (2023, p. 61-62) apresenta o conceito de democracia contemporânea de James T. Kloppenberg, professor de História Americana de Harvard, o qual contém os seguintes elementos-chave: (i) *a soberania popular* que, apesar da crescente polarização, determina que a vontade do povo é a fonte de legitimidade da autoridade; (ii) *a autonomia*, entendida como a capacidade que cada indivíduo tem de se autogovernar; (iii) *a equidade*, no sentido de que cada pessoa é detentora de direitos fundamentais de igual valor, respeitada a proteção das minorias contra as maiorias.

Esses elementos devem estar relacionados com três premissas complementares: (a) *deliberação*, como meio de resolver disputas; (b) *pluralismo ideológico, político e cultural*, possibilitando a convivência de diferentes grupos sociais e políticos no âmbito democrático; (c) *e ética da reciprocidade*, pois orienta a tratar todas as pessoas com respeito, sempre levando em conta seus anseios, sua visão de mundo, resgatando a concepção de Dworkin de que “*toda vida vale a pena ser vivida*” (Abboud, 2023, p. 64-65).

Ou seja, a história contemporânea demonstrou a necessidade de incorporar no conceito de democracia aspectos de tolerância, respeito, ética e reciprocidade.

A constante (re)descoberta do conteúdo democrático decorre da dinâmica dos fatos da vida. A democracia está permanentemente se adaptando à realidade política, econômica, cultural e social, também sempre mutantes, como estruturas vivas.

As inovações tecnológicas, por exemplo, ao serem indutoras de novos comportamentos sociais, constituem elemento fundamental na percepção do conceito de democracia na sociedade contemporânea.

A sociedade da informação, caracterizada por múltiplas e rápidas transformações científicas e tecnológicas, alterou a forma como os humanos vivem, comunicam-se e relacionam-se entre si e com o Estado. A complexidade dessas alterações e interações afeta a dinâmica democrática, a ponto de a literatura hoje reconhecer a existência de uma ciberdemocracia, conceito cunhado pelo filósofo francês Pierre Lévy.

Para Lévy (1999, p. 187), os ciberespaços e a cultura da rede (cibercultura) geram um ambiente de acesso à informação e comunicação, inclusive governamental, onde o cidadão pode opinar de maneira instantânea e direta sobre aspectos relevantes da vida civil e política. Em outras palavras, se o fundamento para o governante realizar decisões sobre a vida dos cidadãos é a inviabilidade de reunir todos os interessados para deliberar, talvez, com a popularização dos ciberespaços, essa realidade possa ser repensada para ampliar práticas políticas diretas. Nesse contexto, Lévy (1999, p. 187) ressalta que a democracia eletrônica, ou ciberdemocracia, consiste em:

[...] encorajar, tanto quanto possível - graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos.

Consequência desse ciberespaço, no qual todos são aceitos, em número infinito, é a criação de uma cibercultura própria desses ambientes, universal, pois congrega virtualmente toda a humanidade no mesmo ambiente. Não há, contudo, totalidade, já que essa comunidade é altamente desigual e conflitante. Conforme expressa Lévy (1999, p. 255-256):

Ora, a cibercultura, terceira etapa da evolução, mantém a universalidade ao mesmo tempo em que dissolve a totalidade.

Corresponde ao momento em que nossa espécie, pela globalização econômica, pelo adensamento das redes de comunicação e de transporte, tende a formar uma única comunidade mundial, ainda que essa comunidade seja - e quanto! - desigual e conflitante. Única em seu gênero no reino animal, a humanidade reúne toda sua espécie em uma única sociedade. Mas, ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a unidade do sentido se quebra, talvez porque ela comece a se realizar na prática, pelo contato e a interação efetivos. Conectadas ao universo, as comunidades virtuais constroem e dissolvem constantemente suas micrototalidades dinâmicas, emergentes, imersas, derivando entre as correntes turbilhonantes do novo dilúvio.

A cultura virtual reúne todas as pessoas, no sentido mais amplo possível, em um mesmo ambiente (ciberespaço), ao mesmo tempo em que, incentivada pela anonimização do interlocutor, normalmente um desconhecido qualquer, incrementa interações desiguais e conflitantes: um ambiente propício para o nascimento da hostilidade.

Um exemplo sentido da ciberdemocracia é o crescimento da participação popular em matéria política no ciberespaço. Ainda não para deliberar diretamente sobre todas as questões de Estado, mas certamente para expressar opiniões, demonstrar apreço ou desapeço por agentes políticos, defender pautas de interesse, influenciar outros cidadãos e organizar-se politicamente. A ciberdemocracia é uma realidade posta e tem impactado a discussão política no mundo.

2. DEMOCRACIA EM CRISE

Até o fim dos anos 90, a discussão eleitoral era setORIZADA e a capacidade de influência dos cidadãos era limitada aos círculos de interação imediata, como familiar, profissional ou social. Poucos atores tinham potencial de influência com amplo alcance, sobretudo aqueles que atuavam diretamente com a imprensa escrita, a televisão e o rádio. Dessa forma, os formadores de opinião eram jornalistas, comentaristas, apresentadores e, naturalmente, os próprios agentes políticos.

Com o surgimento da internet e a popularização do seu acesso, o ciberespaço tornou-se universal, isto é, acessível a todos. Com isso, os cidadãos em geral passaram a ter potencial de influência ilimitado.

A discussão político-ideológica, a cobrança de postura dos mandatários e o poder de influenciar o ciberespaço são exemplos da ciberdemocracia na atualidade, já que os cidadãos participam diretamente do debate político, exercendo sua autonomia nas redes sociais.

Se antes o alcance do indivíduo era limitado aos seus círculos sociais, agora passa a ter potencial de influência sobre todos que frequentam o ciberespaço. Cidadãos comuns, pouco sujeitos ao controle estatal, passam a ter instrumentos para, de forma massiva, desinformar deliberadamente, incentivar autoritarismos, causar lesão a direitos fundamentais e fomentar a derrubada de instituições essenciais ao regime democrático.

Nesse contexto, as mídias sociais passam a ser instrumentos de danos potenciais à ordem democrática, suscitando discussões sobre a necessidade de serem submetidas à regulamentação estatal específica.

Embora seja vedada a censura de natureza política, ideológica e artística (art. 5º, IX; 220, § 2º, CF/1988), os ambientes da televisão e do rádio são regulados. O marco legal são as Leis n. 4.117/62 e 9.472/1997, e a Constituição Federal de 1988 impõe regime de delegação estatal à iniciativa privada, mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme art. 21, XII, “a” e 223.

Como adverte Carvalho (2013, p. 262), esse modelo não está isento de críticas, em razão de dois aspectos: (i) a exacerbação das garantias jurídicas

aos concessionários privados, gerando uma quase imunidade das emissoras ao controle democrático; (ii) e o prosseguimento de práticas clientelistas na outorga das concessões. E conclui (2013, p. 274):

uma política democrática para a radiodifusão não pressupõe uma opção, à maneira de tudo ou nada, entre os extremos do autoritarismo estatal e da irrestrita liberdade das emissoras. Ao revés, o cerne de tal política se situa em um modelo pautado pelo equilíbrio e pela limitação recíproca entre os poderes político e econômico, condição esta que, sem dúvida, nem o autoritarismo, nem o ultraliberalismo satisfazem adequadamente.

Ainda com esse cenário, fato é que existe uma construção histórica sobre o grau adequado de responsabilidade dos concessionários e de controle democrático dessas mídias, além de um arcabouço jurídico que permite a sindicabilidade pelas instituições públicas, inclusive pela Justiça Eleitoral.

Os comportamentos humanos instrumentalizados pelas mídias sociais também são submetidos à sindicabilidade das instituições públicas, como a Justiça Eleitoral. Contudo, a regulamentação das mídias sociais, da liberdade, responsabilidade e transparência na internet é tema novo, objeto de discussão no mundo. No Brasil, a questão ainda será objeto de deliberação no Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei n. 2630/2020. Desse modo, é questão latente a forma de uso das redes sociais, a sua regulamentação e o seu potencial de causar danos à ordem democrática.

O descontrole do uso das mídias sociais é apenas um dos fatores apontados pela literatura para a erosão democrática.

Paralelamente, o Brasil e o mundo assistiram, nas últimas décadas, ao crescimento do sentimento de descrença na democracia e nas instituições públicas, em grande parte porque o regime democrático, tal como qualquer outro, é incapaz de entregar aos cidadãos todas as suas demandas subjetivas.

Michael Sandel (2023, p. 17-18), filósofo político e professor de Harvard, ilustra o cenário estadunidense que conduziu ao descontentamento com a democracia:

Há décadas que a divisão entre vencedores e perdedores vem se aprofundando, envenenando a política, afastando-nos um dos outros. Desde os anos 1980 e 1990, as elites políticas levaram adiante um projeto neoliberal de globalização que trouxe ganhos colossais para quem estava no topo e desemprego e salários estagnados para a maioria dos trabalhadores. Seus defensores argumentam que os ganhos dos vencedores poderiam ser usados para compensar a situação dos perdedores. Mas essa compensação nunca chegou. Os vencedores usaram suas conquistas

para garantir influência em altos postos e consolidar seus ganhos. Os governos deixaram de se contrapor ao poder econômico concentrado. Democratas e republicanos se uniram para desregulamentar Wall Street, colhendo generosas contribuições de campanha. Quando a crise financeira de 2008 levou o sistema financeiro para a beira do abismo, bilhões foram gastos para salvar os bancos, enquanto as pessoas comuns, proprietárias de imóveis, tiveram que se defender sozinhas.

A raiva diante do resgate dos bancos e a terceirização dos empregos para países de baixos salários alimentaram protestos populistas que mobilizaram todo o espectro político: à esquerda, o movimento Occupy e a forte oposição de Bernie Sanders a Hillary Clinton no pleito de 2016; à direita, o movimento Tea Party e a eleição de Trump.

Alguns apoiadores de Trump foram atraídos por seus apelos racistas. Mas ele também explorava a raiva originada por sofrimentos legítimos. Quatro décadas de governança neoliberal causaram desigualdade de renda e riqueza nunca vista desde os anos 1920. A mobilidade social foi paralisada. Sob a pressão implacável de corporações e de seus aliados políticos, os sindicatos entraram em decadência. A produtividade aumentou, mas os trabalhadores passaram a ganhar uma participação cada vez menor sobre o que produziam.

No Brasil, a situação não foi diferente. O sentimento de descrédito nos agentes políticos e nas instituições públicas estava latente em boa parte da população brasileira, fruto, em grande parte, da mesma sorte de problemas identificados por Michael Sandel na política norte-americana.

Mello e Rudolf (2022, p. 102-103) destacam que o descontentamento com o regime democrático no Brasil foi alavancado a partir de 2014, com a Operação Lava Jato. Trata-se de denominação dada a um conjunto de investigações policiais que culminou na condenação e prisão de diversos agentes políticos por crimes como corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa. Não demorou para que emergissem discursos contra o regime, contra as instituições, contra os agentes políticos e contra todo o *status quo*.

Sequencialmente, a população brasileira passou a acompanhar tentativas de erosão democrática. O discurso antidemocrático ganhou engajamento no ciberespaço; manifestações de apreço por regimes de exceção, intervenção militar e cerceamento da independência do Poder Judiciário entraram na arena política; questionamentos sobre a forma de votação e o resultado das eleições passaram a ser pauta político-ideológica. Neste contexto, a depredação das sedes dos três Poderes da República, ocorrida em Brasília, em 8 de janeiro de 2023, é o resultado mais visível do movimento hostil às instituições democráticas.

Vê-se, pois, que a crise da democracia é multifatorial. São formas de erosão democrática (i) a *captura de árbitros*, sejam do Poder Judiciário, órgãos reguladores ou Tribunais de Contas, que garantem a imparcialidade das regras do jogo democrático; (ii) o *uso político de emergências* como pretexto para implementação de medidas de exceção, tais como crises econômicas, desastres naturais ou ameaças reais ou fictícias à segurança nacional, tradicionalidades ou costumes; (iii) o *enfraquecimento gradual das normas democráticas* pela corrosão de normas informais, tais como a *tolerância mútua de opositores políticos* que, quando enfraquecida, degenera debatientes em combatentes e ameaças existenciais, e o *respeito institucional* que, esquecido, legitima a relativização casuística das regras eleitorais e do reconhecimento dos limites ao exercício do poder, criando precedentes viciosos para o sistema eleitoral como um todo; (iv) a *manipulação do sistema eleitoral*, alterado pelo detentor do poder, que restringe progressivamente a participação política de grupos opositores e enfraquece o elemento competitivo das eleições; (v) o *controle da mídia via cooptação ou intimidação*, levando a comportamento acrítico ou mesmo autocensura pelo medo (Levitsky; Ziblatt, 2018).

A análise de fatos históricos recentes demonstra que as formas de ataque ao regime democrático sofreram transformações. A explícita tomada de poder por meio da força militar deu lugar a métodos que corroem o regime democrático. Aos ataques *no nível retórico*, são acrescentados atos formais concretos que visam enfraquecer as regras do jogo democrático e permitir o exercício do poder sem limitações.

No nível retórico, campanhas deliberadas de descredibilização de instituições democráticas e do sistema representativo são implementadas sistematicamente como método de erosão do ambiente democrático.

De forma gradual e orquestrada, ações de agressão ou microagressão visam erodir as bases de sustentação do regime democrático, por meio da deliberada desinformação social. Determinadas ações, se observadas individualmente, nem sempre são percebidas como ataques; mas, quando analisadas em conjunto e contextualizadas, demonstram a existência de um método de exercício do poder que reduz a própria compreensão dos agentes constitucionais sobre a existência de uma ameaça ao regime e, assim, a capacidade de resistência democrática.

No nível formal, são adotados atos concretos de corrosão democrática nominados pela literatura de *constitucionalismo abusivo e legalismo autocrático*. Mello e Rudolf (2022, p. 112) assim definem os referidos fenômenos:

O constitucionalismo abusivo caracteriza-se pela aprovação de novas constituições ou de emendas constitucionais, que aumentem o poder do Executivo, reduzam o poder dos demais Poderes de Estado e

agentes, incluindo eventualmente a participação cidadã, e entrincheirar constitucionalmente medidas antiliberais. O legalismo autocrático reflete processo semelhante, por meio da aprovação de normas infraconstitucionais, que, por exemplo, impliquem esvaziamento de órgãos de controle, cerceamento da imprensa e da sociedade civil organizada.

Esses são alguns exemplos da multiplicação e da transformação dos ataques antidemocráticos, evidenciando que se tornou inadiável ativar e organizar os mecanismos de defesa da ordem democrática. Essa metodologia de agressão ao Estado de Direito exigiu a adaptabilidade dos atores que compõem a rede de proteção democrática.

Como, no âmbito retórico, o palco para a organização, o incentivo e a prática dos atos antidemocráticos foi o ciberespaço, em especial as redes sociais, os instrumentos de defesa da democracia precisaram atuar coordenadamente para lidar com esse novo fato social, de maneira a encontrar meios protetivos eficazes diante deste novo cenário sociopolítico.

Mello e Rudolf (2022, p. 113) identificam que a adequada proteção da democracia nesse cenário exige atuação em rede de diversos atores, chamados de vigilantes ou *watchdogs* democráticos.

3. A PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA EM REDE: WATCHDOGS DA DEMOCRACIA

A complexidade da democracia contemporânea remete a uma realidade desafiadora para a defesa do regime democrático, visto que os meios utilizados pelos grupos com interesse em suplantar o regime são mutantes, sofisticados e têm como alvo os eixos essenciais de sustentação da democracia.

A literatura aponta para a necessidade de adoção de um método de proteção do regime democrático por meio da atuação de instituições em rede. A defesa contra ataques antidemocráticos caracteriza-se pela atuação diversificada dos vigilantes do adequado funcionamento da democracia, isto é, os *watchdogs* democráticos. Trata-se de atores que recebem determinadas atribuições do sistema jurídico e, portanto, têm as ferramentas para conter comportamentos abusivos desempenhados por lideranças autoritárias (Mello; Rudolf, 2022, p. 113). Esses atores são divididos em internos e *externos*.

São *externos* os agentes estrangeiros, que podem fazer pressão e impor limites sobre as lideranças políticas nacionais. Mello e Rudolf (2022, p. 124-126) destacam a importância dos *sistemas internacionais de proteção de direitos humanos* aos quais o Brasil se vinculou por tratado internacional. Esses sistemas possuem órgãos de monitoramento de violações dos seus tratados, bem como tribunais para julgar tais violações. Assim, a submissão do Brasil

a essas cortes tem o potencial de dissuadir um líder autoritário, tendo em vista a possibilidade de impacto reputacional ou mesmo responsabilização internacional. As autoras destacam também o papel *da comunidade internacional, por meio da imprensa e ONGs internacionais*. São agentes importantes para fazer chegar ao conhecimento da comunidade internacional denúncias acerca de retrocessos democráticos e permitem que governos, mercados financeiros e consumidores exerçam pressão pela mudança de atitude política interna.

Os *watchdogs* internos são os atores com poder de influência sobre lideranças políticas que se encontram dentro do país no qual atua o líder autoritário. Eles podem ser horizontais ou verticais.

Os *verticais* não integram a estrutura estatal, mas têm o potencial de exercer influência no governo. Dentro desse grupo têm espaço a imprensa, os partidos políticos, a oposição, a sociedade civil, a academia e os grupos religiosos. Esses atores são importantes para tratar o problema da assimetria de informações que recai sobre o cidadão. Como atores qualificados, atuam para apresentar a informação com juízos críticos e auxiliam o cidadão a formar o seu próprio convencimento sobre a atitude do governo (Mello; Rudolf, 2022, p. 118-123).

São entendidos como *watchdogs* internos *horizontais* os órgãos e instituições designados pela Constituição ou pelas leis, com atribuição formal de conter o abuso de poder. O *Poder Judiciário* tem papel de destaque com o controle de constitucionalidade e legalidade de leis e atos normativos. Também desponta o *Poder Legislativo*, por meio da rejeição de projetos de lei que contribuam para o retrocesso democrático, a fiscalização da atuação do Executivo, uma vez que tem acesso a informações qualificadas, assim como o poder de instaurar o processo de *impeachment* contra o mandatário autoritário. O *Ministério Público*, na atuação como fiscal da ordem jurídica, também exerce vigilância quanto ao respeito aos direitos fundamentais e às normas antidemocráticas. As *agências reguladoras* editam regulações com alto grau de tecnicidade, regidas pelo princípio da deferência, e seus diretores possuem mandato fixo, o que cria certa blindagem contra alterações políticas de ocasião. As *Cortes de Contas* realizam o escrutínio das contas públicas, controlando e direcionando a atuação de lideranças autoritárias. As autoras também citam o papel da *burocracia técnica*, pois é composta de servidores altamente técnicos e estáveis, ou seja, não passíveis de demissão imotivada, de modo que esses atores podem tomar suas decisões de forma não politizada (Mello; Rudolf, 2022, p. 114-117).

Esses atores formam a rede de proteção democrática e limitam, cada qual na sua esfera de atuação, os arroubos de líderes autoritários e populistas. Essa rede será tão ampla quanto forem as formas de exercício do autoritarismo, seu método de atuação e a necessidade de defesa da Democracia Constitucional.

Em acréscimo à classificação acima descrita, identifica-se outro ator cuja atuação ganha relevância na defesa da democracia, seja pela proximidade com o ato potencialmente autoritário, seja pela insuficiência de atuação dos demais atores e a necessidade de ampliar a proteção em rede, ou ainda pela redescoberta de sua função institucional no cenário atual. Trata-se da Advocacia Pública.

4. CARACTERÍSTICAS SINGULARES DA ADVOCACIA PÚBLICA

A Advocacia Pública pode ser conceituada como função essencial à Justiça, exercida pela representação judicial e extrajudicial dos entes políticos, bem como pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131, CF/1988, e art. 1º, LC n. 73/1993).

Na classificação apresentada para os vigilantes democráticos, a Advocacia Pública é considerada *watchdog* interno e horizontal. Interno por ser agente nacional integrante da rede de proteção, e horizontal por ser instituição prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 131 e 132), exercendo atribuições que lhe foram formalmente garantidas.

No caso da Advocacia Pública federal, exercida pela Advocacia-Geral da União (AGU), as funções institucionais estão regulamentadas na sua lei orgânica, a Lei Complementar n. 73/1993. No caso da Advocacia Pública estadual e municipal, a regulamentação das funções institucionais é feita por atos legislativos editados no exercício da competência legislativa dos respectivos entes subnacionais.

Como todo integrante da rede de proteção, a Advocacia Pública possui singularidades que a caracterizam e a distinguem entre os vigilantes democráticos, merecendo destaque as principais delas.

Seja por meio da interlocução com o Poder Judiciário, no exercício da atribuição de representação judicial dos entes políticos, seja por intermédio da função de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, *a Advocacia Pública constitui elo dialógico e de encaixe entre a política e o direito.*

Na interlocução com o Poder Judiciário, a Advocacia Pública atua qualificando a prevalência do Estado de Direito ao dialogar com as razões de decidir explicitadas nas decisões judiciais. Como destacam Dal'Col e Oliveira (2023, p. 674 e 677):

Muito embora os juízes não sejam eleitos diretamente pelo povo, é inegável que possuem responsabilidade política; e a prestação de contas dessa responsabilidade se dá - no espaço do Estado (Constitucional) que se justifica - por meio da fundamentação adequada das decisões judiciais.

[...] A evolução de um regime democrático passa pela superação da ausência de parâmetros de controle das fundamentações judiciais e, por conseguinte, da subjetividade do julgador e da ideologia do juiz. Com efeito, há de se exigir motivação quanto ao convencimento, pois este deve ser extraído do direito, e ser veiculado em um processo judicial democrático, cuja decisão seja construída com a participação ativa das partes que serão por ela atingidas.

Na função de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, a Advocacia Pública possibilita que as decisões políticas observem as normas preestabelecidas, garantindo que o saber técnico-jurídico limite a atuação de lideranças autoritárias. Assegura, assim, a prevalência do Estado de Direito.

Ao tratar da burocracia técnica como *watchdog* democrático, Mello e Rudolf (2022, p. 117) destacam que:

[...] uma burocracia altamente técnica e estável (não passível de exoneração injustificada) também é um importante *watchdog* democrático, na medida em que garante a aplicação de decisões não politizadas sobre os temas que é chamada a avaliar. Mesmo quando as chefias são dominadas por pessoas cooptadas por lideranças autoritárias, o saber técnico e a cultura de apego ao Estado de Direito e às normas e procedimentos que lhe são inerentes, funciona como um elemento de contenção de medidas ilegítimas. Não surpreende, portanto, que, pelas mesmas razões já apontadas, lideranças autoritárias optem pelo desmonte da burocracia técnica. Quanto mais dependentes do beneplácito do governo tais agentes forem, para permanecerem em seus cargos, mais capturáveis e menos técnicos serão, deixando de desempenhar uma função de contenção técnica e de proteção das ‘regras do jogo’.

Alguns elementos da burocracia técnica acima descrita aplicam-se à Advocacia Pública. Contudo, a Advocacia de Estado possui singularidades de *ordem formal* e funcional que permitem qualificá-la separadamente na rede de proteção democrática.

A singularidade de *ordem formal* decorre da expressa previsão da Advocacia Pública na Constituição Federal de 1988, devendo exercer funções que lhe foram constitucionalmente atribuídas (art. 131 e 132). É também constitucionalmente qualificada como função essencial à Justiça, tal como outros vigilantes democráticos (Poder Judiciário e Ministério Público).

A singularidade de ordem funcional decorre das múltiplas, transversais e exclusivas funções atribuídas à Advocacia Pública. Tal especificidade merece maior detalhamento.

No Estado Democrático de Direito há a necessária submissão das decisões políticas à Constituição e às leis. Essa lógica impõe, a um só tempo, a procedimentalização e o controle das escolhas políticas.

O controle das opções políticas deve ser visto não como uma censura à discricionariedade exercida pelas lideranças legitimamente eleitas, mas como a imposição de limites dentro dos quais as escolhas precisam se enquadrar. A discricionariedade para o exercício das decisões políticas é ampla, mas não ilimitada.

Partindo dos pressupostos da existência de limites para as escolhas políticas e de que, no Estado de Direito, tais limites são impostos pelas normas constitucionais e legais, o exercício de interpretação das normas vigentes passa a ter relevância central, na medida em que concretiza as previsões normativas abstratas.

A interpretação das normas jurídicas não é exclusiva dos órgãos estatais ou dos juristas especializados, mas envolve todos os cidadãos e entidades que participam da vida social e econômica. Nos termos da teoria da *sociedade aberta dos intérpretes da Constituição* de Peter Häberle, a interpretação constitucional e legal deve ser vista como um processo pluralista e inclusivo, no qual diversos atores sociais contribuem para a compreensão e aplicação das normas jurídicas. Dessa forma, os Poderes da República, ao exercerem suas funções estatais, também estão sujeitos às normas e as interpretam, mas são apenas parte de um contexto interpretativo mais amplo, que inclui cidadãos e instituições da sociedade civil (Häberle, 2015).

Na didática repartição das funções estatais, incumbe ao Poder Executivo a função típica de administrar. E ao exercer tal função interpreta normas rotineiramente. Rafael Oliveira (2022, p. 68) identifica na literatura a adoção do critério residual para definir a função administrativa: “a função que não representar a criação primária de normas jurídicas (função legislativa), nem a resolução de lides com força de coisa julgada (função judiciária), será considerada, residualmente, função administrativa”.

O conceito residual da função administrativa revela a sua amplitude: abrange as ações estatais rotineiras, com destaque para as decisões políticas fundamentais que não dependem de lei e a execução de políticas públicas.

A digressão acima foi necessária para demonstrar o exercício amplo e diuturno de interpretação de normas jurídicas que é feito no âmbito da função administrativa no Poder Executivo. E, assim, situar especificamente a relevância da atuação da Advocacia Pública ao prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo.

O advogado público, no exercício do seu dever funcional, atua interpretando normas jurídicas e, assim, auxiliando e intermediando a decisão política do agente democraticamente eleito. A atuação consultiva e

de assessoramento jurídico possibilita a construção e viabilização jurídica de escolhas políticas que estão em conformidade com o ordenamento normativo, além de servir de obstáculo para opções antijurídicas.

Há, portanto, uma dupla função no agir do advogado público: de conformação jurídica e de controle de opções políticas. Deve atuar respeitando o programa e a agenda dos representantes eleitos, na medida máxima em que se adequam com o modelo constitucional.

Exemplo legislativo que evidencia a dupla função da Advocacia de Estado está normatizado na Lei n. 14.133/2021, a lei de licitações e contratos administrativos. Tal norma abriga dispositivos que (i) evidenciam a função de consultoria e assessoramento jurídico para garantir a tecnicidade jurídica das licitações e contratações públicas (por exemplo, os artigos 19, IV; 117, § 3º e 168, parágrafo único) e (ii) destacam a feição de controle de legalidade exercida pela Advocacia Pública (por exemplo, os artigos 53 e 169, II).

As funções de conformação jurídica e de controle de opções políticas não são concretizadas sem tensão. Algum grau de tensionamento é esperado, já que o exercício de conformação de escolhas e vontades por normas e interpretações jurídicas é forma de limitação de poder e de pretensas liberdades.

Contudo, há situações nas quais o agente político atua deliberadamente para modificar a realidade fática, à revelia dos limites legais e constitucionais. Em situações nas quais a atuação política ganha contornos autoritários e desborda os limites das tensões democráticas usuais, o exercício da função da Advocacia Pública necessita de adaptação.

Há calibragem funcional: a função viabilizadora da Advocacia Pública fica minorada, e a função controladora ganha relevo, de modo a garantir a prevalência de normas jurídicas que tutelam valores constitucionalmente qualificados.

Um dos elementos fundamentais para que haja controle efetivo é a capacidade de submeter a vontade política autoritária aos ditames do Direito.

Nesse contexto, é necessário destacar que a Advocacia Pública, embora tratada aqui como sinônimo de Advocacia de Estado, está inserida organicamente dentro do Poder Executivo, caracterizado pela hierarquia e subordinação administrativa entre agentes públicos.

Ou seja, nos casos de tensões antidemocráticas, os advogados públicos necessitam atuar equilibrando, de um lado, a submissão formal a um regime jurídico de escalonamento vertical de funções, no qual o agente gerador das tensões autoritárias costuma ser o chefe do Poder Executivo; e, de outro, a imposição constitucional do dever de agir como função essencial à Justiça, garantindo a prevalência do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF/1988).

Nesse contexto de tensão democrática e de necessidade de garantir o efetivo funcionamento institucional previsto na Constituição Federal de 1988, impende recorrer às lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 37-50), que, desde há muito tempo, adverte que existem três visões da Advocacia de Estado e ressalta o porquê de a Constituição a ter classificado como função constitucionalmente autônoma.

A primeira é a do *dever-ser*. Explica que a CF/1988 pretendeu pluralizar os centros de poder e melhorar os mecanismos de controle. Por isso criou diversos órgãos independentes, erigindo, entre outros, a Advocacia de Estado como função essencial à Justiça. Assevera que a Constituição Federal lhe outorgou nominalmente as funções de representação e consultoria jurídica (dever-ser), no entanto, a sua razão de ser permite que lhe sejam atribuídas outras funções, desde que não conflitantes com as duas missões fundamentais.

A segunda visão da Advocacia de Estado é a do *ser*. A Advocacia de Estado é vista, por muitos governantes e legisladores, por ignorância, descaso ou conveniência, como escritórios de advocacia à disposição dos agentes políticos, sujeitos a comandos interferentes sobre suas funções. A captação da Advocacia de Estado pelo governante é o principal fator que a impede de exercer com dignidade e eficiência seus deveres.

A terceira visão da Advocacia de Estado é a do *dever*. A visão do futuro passa por reconhecer a Advocacia de Estado como indispensável para o processo de transformação do Brasil de um Estado em desenvolvimento para um Estado Democrático de Direito, de patamar civilizatório e econômico mais elevado. A Advocacia de Estado terá a função de impedir que governantes tomem decisões políticas dissonantes com o Direito, o que deve ser feito por meio da realização do difícil, delicado e permanente controle interno de juridicidade da Administração Pública. E esse papel deve ser aperfeiçoado sob pena de perda de relevância institucional.

A ordem constitucional impõe à Advocacia Pública sustentar atos eficazes e aperfeiçoar a ordem jurídica, por meio do incentivo a comportamentos eficientes. Nesse aperfeiçoamento do sistema constitucional, inclui-se a efetiva supremacia de seus valores fundantes, como, por exemplo, a democracia.

Todo agente público possui um dever geral de proteção à democracia. Mas a Advocacia Pública, como função essencial à Justiça, participa do dever especial de proteção, de modo que o desempenho qualitativo do seu trabalho deve refletir em benefício concreto para a ordem jurídica e para a sociedade.

Como exemplo dessa atuação, em defesa de sua missão precípua, Diogo de Figueiredo destaca que qualquer interesse da Fazenda Pública em

juízo estará sempre subordinado aos princípios democráticos, devendo o advogado público, em razão disso:

[...] recusar-se a advogar com fins emulatórios; recusar-se a recorrer sistematicamente contra jurisprudência pacificada ou apenas com intenções protelatórias; recusar-se a obedecer a ordens hierárquicas que depassem da organização burocrática dos serviços para interferirem na condução formal e material dos processos administrativos e judiciais a seu cargo e outras desse jaez.

[...] aconselhar, persuadir e induzir os agentes políticos no sentido de adotarem, invariavelmente, todas as providências, normativas ou concretas, que se destinem à afirmação do primado dos valores jurídicos e democráticos, sempre que se apresentem as ocasiões concretas de fazê-lo, dentro ou fora de processo judicial ou administrativo sob seus cuidados (Moreira Neto, 2005, p. 55-57).

Na esteira dessas lições, a função da Advocacia Pública não se esgota na sua atribuição precípua de representação e na consultoria jurídica. Pode e deve assumir outras funções que sejam compatíveis com essa atribuição e igualmente com o dever especial de proteção à democracia, corolário de sua função essencial à Justiça.

A Advocacia Pública ainda não alcançou a plenitude de seu potencial. Contudo, na última década, pressionada e impulsionada pela intensificação de discursos contrários às instituições democráticas e pela necessidade prática de exercício do controle de juridicidade, vem adaptando os contornos da sua função institucional, de modo a incorporar normas e procedimentos que contribuem para o fortalecimento de sua função de defesa da democracia.

Como função essencial à Justiça e, portanto, portadora de dever especial de proteção à democracia, a Advocacia Pública deve ser classificada como *watchdog* democrático específico, e suas atribuições devem estar alinhadas com os demais atores integrantes da rede de proteção, complementando o arcabouço defensivo da ordem democrática desenhado pela Constituição de 1988.

5. A FUNÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA EM REDE

A AGU amadureceu o exercício do seu *mister* como função essencial à Justiça. Calibrando a forma de atender os interesses públicos primário e secundário, de modo consentâneo com os princípios constitucionais,

passou a atuar proativamente, otimizando mecanismos de cobrança, concretizando políticas públicas, resolvendo conflitos internos da Administração Pública federal, trazendo soluções às demandas sociais, reconhecendo e entregando direitos a quem faz jus, aproximando-se dos gestores públicos e da sociedade civil, e sendo intransigente na defesa das instituições democráticas.

Algumas iniciativas concretas adotadas no âmbito da Advocacia Pública federal demonstram, de forma inequívoca, a aludida transformação institucional. A realidade fática subjacente impôs a adoção de *medidas preventivas* e reativas à defesa da ordem democrática.

Medidas reativas são necessárias para inibir e combater atos deliberados de ataque aos fundamentos democráticos. Medidas preventivas são necessárias para reduzir as tensões sociais que causam descontentamento com a democracia.

São tratadas como medidas preventivas aquelas que, ao entregarem soluções estatais adequadas aos anseios dos cidadãos, ampliam a coesão social e a confiança no regime democrático. Neste conceito enquadra-se todo o ecossistema da AGU de solução de controvérsias pelos meios adequados (sistema multiportas), de reconhecimento de direitos, de desjudicialização e de aproximação da Advocacia Pública federal com o gestor e a sociedade. E, como *medidas reativas*, aquelas que visam a combater ataques diretos aos fundamentos da democracia.

Exemplo de medida reativa é a criação da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD) pelo Decreto n. 11.328/2023, que reorganizou as atribuições da AGU. Trata-se de medida de especialização funcional no âmbito da Advocacia Pública federal, mais especificamente no âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU).

Nos termos do art. 47 do referido Decreto, a PNDD tem atribuição de adotar medidas para preservar a integridade da ação pública federal e a legitimação dos Poderes e de seus membros para exercício de suas funções constitucionais (inciso I), bem como de apresentar resposta e enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas (inciso II). Assim, por exemplo, os ataques à higidez do pleito eleitoral que pretendem deslegitimar e enfraquecer os Poderes da República e as instituições públicas, com ciência do erro e má-fé, admitem a atuação da PNDD.

Algumas críticas foram direcionadas à criação do órgão. A primeira, relacionada à pretensa criação de atribuição por ato infralegal, sem suporte em lei. A segunda relacionada à suposta restrição indevida à liberdade de expressão que a atuação do órgão poderia causar.

Com relação à primeira crítica, Messias, Almeida e Roman (2023, p. 37) argumentam que houve a especialização de uma atividade já exercida

pela AGU com fundamento no art. 23, I, da Constituição Federal, o qual dispõe que é competência material comum de todos os entes federativos zelar pela guarda das instituições democráticas. Dado o momento histórico de multiplicação de atos antidemocráticos, foi necessário redesenhar a estrutura organizacional da AGU para robustecer a atuação no enfrentamento desses atos.

Messias, Almeida e Roman argumentam que a segunda crítica também não procede (2023, p. 41-44). Afirmam que é preciso reconhecer a constitucionalidade da atuação institucional da AGU para preservar políticas públicas e membros dos Poderes constitucionais instituídos. Nesse sentido, pode a PNDD atuar contra a desinformação, cujo conceito tem sido construído na literatura especializada e na jurisprudência, sendo suficiente para restringir o objeto de atuação de modo a não restringir indevidamente a liberdade de expressão. A desinformação é entendida como o somatório de: (i) *informação errada*; (ii) *ciência do erro*; (iii) *má-fé ou busca de ganho pessoal*. Assim, não são objeto de atuação publicações que veiculam críticas ou informações inverídicas transmitidas de boa-fé. E acrescentam que as medidas adotadas pela AGU estão sujeitas ao controle jurisdicional.

Os exemplos de atuação da AGU na defesa da democracia, por meio da PNDD, são múltiplos. No contexto da invasão da sede dos três Poderes da República, no dia 8 de janeiro de 2023, Messias, Almeida e Roman (2023, p. 45-53) destacam: a) medidas judiciais para a desocupação de prédios públicos invadidos por manifestantes; b) medidas investigatórias em face das redes sociais para identificar os autores de conteúdos que incitem atos antidemocráticos; c) medidas judiciais visando à interrupção de monetização de perfis que incitem atos antidemocráticos; d) medidas judiciais para determinar às empresas de telecomunicação a guarda de georreferenciamento de aparelhos móveis para identificar pessoas potencialmente envolvidas; e) ações judiciais de reparação de dano; f) responsabilização de financiadores, com base na Lei Anticorrupção; g) atuação como assistente de acusação do Ministério Público Federal; h) atuação para restringir postagens que incitem crimes contra o chefe do Poder Executivo.

Como exemplo de *medida preventiva*, destaca-se a criação do Observatório da Democracia da Advocacia-Geral da União, via Decreto Presidencial n. 11.716 de 2023. Suas atribuições compreendem elaborar diagnósticos que subsidiem medidas de fortalecimento das instituições democráticas, promover estudos e pesquisas correlatos ao tema e constituir espaço permanente de diálogo sobre o equilíbrio democrático e institucional. Trata-se de um ambiente que incentiva o diálogo qualitativo entre as instituições governamentais, o meio acadêmico e a sociedade civil, fomentando o objeto de seus eixos temáticos: a democracia participativa, o fortalecimento das instituições, a

separação de Poderes, os desafios das democracias contemporâneas, o direito à informação e a liberdade de expressão.

Outro exemplo de *medida preventiva* é a atuação da AGU na resolução consensual de controvérsias, inclusive de demandas judiciais. Nesse contexto, menciona-se a criação da Procuradoria Nacional da União de Negociação (PNNE) pelo mesmo Decreto n. 11.328 de 2023, estruturada para atuar quando identificada a possibilidade de celebrar acordo, ainda que haja probabilidade de vitória da União, prestigiando o encerramento do processo. Trata-se de medida que antecipa de forma considerável a efetivação da tutela jurisdicional postulada, tendo em vista que, no Brasil, o tempo médio de duração dos processos judiciais é de quatro anos e três meses, conforme o Relatório Justiça em Números do CNJ (2024, p. 279).

Instituiu-se, também, o programa *Desjudicializa Prev*, que “é um mapeamento de teses já pacificadas e uma orientação firme, decisiva e final da administração de reconhecer esse direito” (Brasil, 2024). O programa tem o potencial de extinguir 137 mil ações e demonstra a alteração de visão institucional da Advocacia Pública federal na busca pela entrega de direitos aos cidadãos.

A Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos (Pacífica), instituída pela Portaria Normativa AGU n. 144 de 2024, é uma plataforma tecnológica que busca a resolução ágil de litígios administrativos, permitindo acordos extrajudiciais em casos de baixa complexidade, como benefícios previdenciários negados, visando reduzir a judicialização e agilizar a entrega de direitos aos cidadãos.

Trata-se de iniciativas que representam mudança na postura adversarial dos entes públicos representados pela Advocacia Pública federal, prestigiando o interesse público primário – a resolução do conflito, a segurança jurídica e a redução da judicialização –, e não apenas o interesse patrimonial da União. Essa resposta institucional contribui para a redução do descontentamento com o Estado de Direito e a ordem democrática.

A prevenção e a solução consensual de conflitos que envolvem órgãos da administração pública federal, autarquias e fundações são também endereçadas pela AGU, na forma da Lei n. 9.469 de 1997 e da Lei n. 13.140 de 2015, por meio da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF). O órgão tem a missão institucional de atuar por meio de autocomposição e é representado nos estados pelas Câmaras Locais de Conciliação (CLC). A AGU é pioneira no tema e o regulamentou com a Portaria n. 1.281 de 2007. Trata-se de mais um relevante componente do ecossistema que propicia o aumento da apaziguação social, classificado dentre as *medidas preventivas* de atuação da AGU.

A Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios (SEJAN), instituída pela Portaria Normativa AGU n. 110 de

2023, é iniciativa que tem como objetivo promover a segurança jurídica no Brasil por meio do diálogo entre entidades representativas dos setores econômicos, dos trabalhadores e da sociedade civil. Trata-se de iniciativa que aproxima a Advocacia Pública federal da sociedade, fomentando a resolução de controvérsias tributárias e regulatórias e contribuindo para um ambiente de negócios mais seguro e eficiente.

A atuação da AGU na defesa da democracia também passa pela atividade de controle de juridicidade de políticas públicas, impedindo atos autoritários, populistas e de captura do interesse público, conformando a vontade política ao ordenamento jurídico.

Para cumprir esse *mister*, a AGU se aproximou do gestor público, participando da formação da política pública desde a sua gênese, de modo a antever possíveis obstáculos jurídicos e sugerir caminhos alternativos e viáveis para a execução da política pública. Exemplo dessa atuação, o programa *Assessoria Personalizada* permite

(...) que ocupantes de cargos de direção no governo federal estejam em contato direto com um membro da AGU responsável por responder dúvidas jurídicas mais simples e encaminhar demandas complexas às respectivas unidades da AGU, seja do consultivo ou do contencioso, atuando como um ponto focal da instituição junto ao gestor (Brasil, 2024).

A atuação minimiza o efeito negativo de o advogado público realizar o controle de juridicidade apenas ao final, quando a política pública já está alinhada entre o gestor público e os órgãos técnicos. Traz também agilidade e segurança jurídica na política pública entregue à população. Trata-se de iniciativa moderna e eficiente de viabilizar a vontade política em conformidade com o ordenamento jurídico.

Retomando a visão da Advocacia Pública do *devis*, a AGU tem espaço para avançar. E o caminho para tal é inovar na implementação de medidas preventivas e reativas que, dentro das balizas constitucionais de atuação da Advocacia Pública, incrementem a coesão social e fortaleçam a rede de proteção democrática.

CONCLUSÕES

A complexidade da democracia contemporânea remete a uma realidade desafiadora para a defesa do regime democrático. A literatura aponta para a necessidade de adoção de um método de proteção do regime democrático por meio da atuação de instituições em rede, os *watchdogs* democráticos.

Por meio de revisão bibliográfica e conforme os objetivos estabelecidos, o estudo concluiu que a Advocacia Pública desempenha papel crucial na proteção da democracia brasileira, atuando como um ator singular dentro da rede de proteção democrática.

A hipótese de que a Advocacia Pública, enquanto função essencial à Justiça, possui um dever especial de defesa do regime democrático foi confirmada.

Evidenciou-se que, diante dos desafios contemporâneos, como a ciberdemocracia e a erosão democrática, a Advocacia Pública adaptou a sua atuação institucional, assumindo postura proativa na defesa dos princípios democráticos e alinhando suas atribuições com os demais vigilantes da ordem democrática.

Nesse contexto, a Advocacia Pública federal, representada institucionalmente pela AGU, amadureceu o exercício do seu *mister* como função essencial à Justiça. Calibrando a forma de atender aos interesses públicos primário e secundário, passou a atuar proativamente, otimizando mecanismos de cobrança, concretizando políticas públicas, resolvendo conflitos internos da Administração Pública federal, trazendo soluções às demandas sociais, reconhecendo e entregando direitos a quem faz jus, aproximando-se dos gestores públicos e da sociedade civil, e sendo intransigente na defesa das instituições democráticas.

Em contato próximo com a realidade fática subjacente, a AGU passou a adotar medidas preventivas e reativas em defesa da ordem democrática. Medidas reativas são necessárias para inibir e combater atos deliberados de ataque aos fundamentos democráticos. Medidas preventivas são necessárias para reduzir as tensões sociais que causam descontentamento com a democracia. Ao entregarem soluções estatais adequadas aos anseios dos cidadãos, ampliam a coesão social e a confiança no regime democrático.

Medidas de especialização funcional de atuação da AGU foram criadas para combater ataques diretos aos fundamentos da democracia. Além disso, a instituição desenvolveu um ecossistema inovador de solução de controvérsias pelos meios adequados (sistema multiportas), de reconhecimento de direitos, de desjudicialização e de aproximação da Advocacia Pública federal com o gestor e a sociedade.

Conclui-se, por fim, que as adaptações funcionais da Advocacia Pública demonstram correta acepção do vetor interpretativo do conceito jurídico indeterminado “função essencial à Justiça”, no sentido de que sua atuação proativa e intransigente pelo aperfeiçoamento e pela defesa da ordem democrática é missão constitucional inescapável.

Ao ressignificar a sua função institucional, a Advocacia de Estado passou a trilhar caminho promissor em busca de sua vocação constitucional

e das razões fático-jurídicas que justificaram a sua qualificação como função essencial à Justiça.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Constituição Federal Comentada*. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

ALMEIDA, Marcelo Eugenio Feitosa; ROMAN, Flavio José. *Por que uma Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia?* [S.l.]: Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/por-que-uma-procuradoria-nacional-de-defesa-da-democracia>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU e CNJ lançam iniciativa para acelerar concessão de benefícios previdenciários e assistenciais*. Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-cnj-lancam-iniciativa-para-acelerar-concessao-de-beneficios-previdenciarios-e-assistenciais>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU irá oferecer assessoramento jurídico personalizado a autoridades*. Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ira-oferecer-assessoramento-juridico-personalizado-a-autoridades>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, n. 188, p. 22, 28 set. 2007.

BRASIL. Decreto nº 11.716, de 26 de setembro de 2023. Institui o Observatório da Democracia da Advocacia-Geral da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 2023.

CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. *Revista de Direito Administrativo*, [s. l.], v. 264, p. 245-277, 2013. DOI: 10.12660/rda.v264.2013.14084. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/14084>. Acesso em: 2 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Justiça em números 2024*. Brasília: CNJ, 2024.

DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAL'COL, João Roberto de Sá; OLIVEIRA, Pedro Fabris de. A fundamentação judicial como objeto de controle democrático do Judiciário. In: SIMONETTI, José Alberto; COELHO, Marcus Vinicius Furtado (Org.). *Defesa da Democracia e das Liberdades*. Brasília: OAB Editora, 2023, p. 673-684.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. *Revista Direito Público*, v. 11, n. 60, p. 25-50, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 22 set. 2024.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. São Paulo: Zahar, 2018.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. *Watchdogs* da democracia: proteção democrática em rede. In: MELLO, Patrícia Perrone Campos; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de (org). *Democracia e resiliência no Brasil: a disputa em torno da Constituição de 1988*. Espanha: Bosch Editor, 2022, p. 101-140.

MESSIAS, Jorge Rodrigo Araujo; ALMEIDA, Marcelo Eugenio Feitosa; ROMAN, Flavio José. Advocacia Pública e Democracia. In: SIMONETTI, José Alberto; COELHO, Marcus Vinicius Furtado (org.). *Defesa da Democracia e das Liberdades*. Brasília: OAB Editora, 2023, p. 33-56.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 36-65, out. 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2022.

SANDEL, MICHAEL J. *O descontentamento da democracia: uma nova abordagem para tempos perigosos*. Tradução Livia Almeida. Revisão técnica Antenor Savoldi Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

SCHEPPELE, Kim L. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, Chicago, Illinois, v. 85, 2018. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2/>. Acesso em: 2 out. 2024.