
OS DESAFIOS DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DA SOBERANIA POPULAR E DA POLÍTICA EXTERNA DE ESTADO

*THE CHALLENGES OF THE ATTORNEY GENERAL'S
OFFICE IN DEFENDING PUBLIC POLICIES, POPULAR
SOVEREIGNTY AND STATE FOREIGN POLICY*

Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna¹

¹ Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Direito Econômico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (URFJ). Bacharel em Direito pela UFF. Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Procurador Federal aposentado.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A Constituição Cidadã e a Advocacia-Geral da União. 2. Suporte às políticas públicas de Estado. 3. Defesa da democracia e a agenda internacional. 4. O advogado público como instrumento em defesa das políticas públicas de Estado, dos princípios democráticos e da agenda internacional. Conclusão. Referências.

RESUMO: No marco dos 40 anos da redemocratização e à luz da análise histórica da evolução democrática, o presente artigo acadêmico tem como objetivo abordar a relevância de um órgão criado pela Carta Política de 1988 na condição de função essencial à justiça, a Advocacia-Geral da União (AGU), que tem dimensão institucional para poder contribuir para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, na efetivação de direitos e garantias fundamentais, dos direitos políticos, dos direitos humanos, dos direitos sociais e da soberania popular, em conexão com outras temáticas da Carta Fundamental. O eventual avanço no papel institucional desse órgão representativo da Advocacia Pública federal constitui um grande desafio na medida em que deve ser precedido de debates para gerar mudanças jurídicas significativas, em especial a sua atual lei complementar e o arcabouço normativo do órgão. Isso é necessário não somente a propiciar o adequado assessoramento e consultoria ao governante para a execução das políticas públicas de Estado em benefício do povo, mas também promover a cidadania ativa e os avanços garantistas, bem como dar suporte ao papel internacional protagonizado pelo Estado brasileiro em diferentes foros e espaços internacionais em que o Brasil esteja atuando, além do respeito ao sufrágio em eleições limpas e que traduzam a vontade popular. Dessa forma, a AGU vem adquirindo todas as condições para ser um importante órgão de aperfeiçoamento do Estado Democrático, de segurança jurídica e de suporte internacional para o Brasil poder atuar no plano interno e externo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Direitos fundamentais. Políticas públicas internas. Política internacional. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: Within the framework of the fortieth anniversary of redemocratization and in light of the of the historical analysis of democratic evolution, this academic article aims to addres the relevance of a body created by the 1988 Political Charter as na essential function of Justice, the Attorney General's Office (Advocacia-Geral da União – AGU), which has an institutional dimension to contribute to the improvement

of the Democratic Rule of Law, in the realizing of fundamental rights and guarantees, political rights, human rights, social rights, and popular sovereignty, in connection with other themes of the Fundamental Charter. The eventual advancement in the institutional role of this representative body of federal public advocacy constitutes a major challenge, as it must be preceded by debates to generate significant legal changes, especially to its current complementary law and the normative framework of the body. This is necessary not only to provide adequate advice and consultancy to the government for the execution of state public policies for the benefit of the people, but also to promote active citizenship and advances in legal guarantees, as well as to support the international role played by the Brazilian State in different international forums and spaces in which Brazil is active, in addition to respect suffrage in clean elections that reflect the popular will. In this way, the Attorney General's Office is acquiring all the conditions to be an important body for the improvement of the Democratic State, legal security and international support for Brazil to act domestically and internationally.

KEYWORDS: Democracy. Fundamental rights. Domestic public policies. International politics. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

No ano de 2025, a democracia brasileira completou 40 anos desde o fim da ditadura civil-militar, tendo como marco temporal o golpe de Estado iniciado na madrugada de 1º de abril de 1964 até o triunfo da chapa Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral no ano de 1985.

Nesse período de 21 anos, o Brasil, assim como ocorreu em países vizinhos como Argentina, Uruguai, Chile, Paraguai, Bolívia, dentre outros, sofreu inúmeros retrocessos políticos e sociais, violações de direitos humanos, tolhimento das liberdades civis e políticas e cometimento de crimes de lesa-humanidade, que fazem parte de um período vergonhoso da história política do país.

Contra os opositores políticos do regime militar, incluindo parlamentares, sindicalistas, artistas, estudantes, militares nacionalistas, servidores públicos, dentre outros grupos, foram cometidas situações extremas de violência, inclusive física, destacando-se a cassação de mandato de parlamentares da oposição e de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o fechamento do Congresso Nacional, os inúmeros casos de tortura, de desaparecimento de presos políticos, de prisões políticas sem mandados

judiciais, de ocultação de cadáveres, dentre outras violações dos direitos políticos e das liberdades individuais, por parte dos agentes públicos agindo em nome do governo militar ao longo do regime de exceção.

Além da perseguição política, o governo militar, por meio da violência policial, impediu a liberdade de manifestação, de reunião e de imprensa, impôs a censura, extinguiu os partidos políticos, permitindo somente o partido da situação e o da oposição, e, no plano econômico, em que pese ter havido significativos avanços em índices de crescimento, tal fato não teve consequências para a maior parte da população, pois não houve a redistribuição da riqueza e da renda para propiciar a melhoria nos indicadores sociais, tendo o Brasil, naquele período, atingido os maiores índices de desigualdade social do mundo, com o aumento de todos os índices oficiais de pobreza, de analfabetismo e de mortalidade infantil, com a consequente concentração de renda e de riqueza para poucos.

O período da ditadura militar foi caracterizado por inúmeras mudanças jurídicas significativas para tentar dar a roupagem de legalidade ao período pós-golpe, destacando-se a mudança da Constituição democrática de 1946 para a Constituição autoritária de 1967, elaborada por um número reduzido de juristas liderados pelo então Ministro da Justiça do governo militar, e a posterior Constituição de 1969, elaborada por uma Junta composta por militares, que, embora tenha sido feita por meio de uma emenda à Constituição, provocou mudanças significativas na estrutura do Estado brasileiro, além da edição de inúmeros atos institucionais, decretos-leis, dentre outras legislações autoritárias, destacando-se a chamada Lei n. 6.339/1976, apelidada de Falcão, por ter sido de iniciativa do Ministro da Justiça Armando Falcão, que restringiu a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, proibindo discursos e debates, porque entendia beneficiar a oposição, a imposição da fusão dos então estados do Rio de Janeiro e Guanabara, prevista na Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974, e o conhecido Pacote de Abril de 1977, que chegou a fechar o Congresso Nacional.

O fim do regime militar, já em meados dos anos 80, foi consequência da pressão das ruas, em especial dos inúmeros comícios organizados pela oposição ao regime militar ao longo de 1984, para a aprovação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira, popularmente conhecida como Diretas Já, que restabeleceria as eleições diretas para presidente da República.

Apesar da derrota da emenda no Congresso Nacional, a pressão política das ruas possibilitou a candidatura de oposição junto ao Colégio Eleitoral com a eleição indireta da chapa Tancredo Neves e José Sarney, dando início ao processo de redemocratização do Brasil por meio da eleição de uma chapa civil nesse ano de 1985.

Em virtude de Tancredo Neves ter sido acometido de uma diverticulite e não ter assumido o mandato por ter vindo a óbito, quem tomou posse como presidente da República foi o então vice José Sarney, que tinha sido presidente da Arena.

Nesse período da redemocratização, o Brasil passou por mudanças profundas e significativas, com destaque para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que atuou, em 1987/1988, para a mudança da Constituição autoritária e a elaboração de um texto que significasse o retorno a uma Constituição democrática, sendo promulgada em 5 de outubro de 1988 e simbolizando a retomada do Estado Democrático de Direito.

A nova Carta Política inovou em várias questões fundamentais no marco do restabelecimento do Estado Democrático de Direito, na qual destacaria a criação da Advocacia-Geral da União (AGU), enquanto componente do Capítulo IV que prevê as funções essenciais à justiça, papel a ser desempenhado justamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, estando na sequência do Capítulo III pertinente ao Poder Judiciário.

Nesse contexto histórico e sob o ponto de vista institucional, este artigo acadêmico tem como objetivo analisar a importância desse órgão e como pode contribuir para a efetividade das políticas públicas, para o aperfeiçoamento da democracia, das instituições e do sistema eleitoral brasileiro, no plano interno e, partindo da perspectiva de órgão de Estado, contribuir para a atuação do Brasil na agenda geopolítica, tendo como perspectiva os enormes desafios numa agenda global do multilateralismo e na projeção de sua atuação como liderança regional, no plano externo.

1. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, feito pela Assembleia Nacional Constituinte, iniciou-se pela fase dos debates dos grupos e subgrupos ao longo de 1987, tendo contado com centenas de envios de emendas populares avulsas, fruto da mobilização da sociedade civil organizada, até o trabalho da Comissão de Sistematização, já durante o ano de 1988.

O processo de debate já mostrava uma correlação de forças desigual em relação ao número de parlamentares do chamado Centrão, com suas propostas em benefício da livre iniciativa, do mercado e da diminuição do tamanho do Estado em contraponto ao grupo reduzido dos parlamentares da então chamada esquerda progressista, na defesa da importância da atuação

do Estado com a ampliação da previsão de direitos e garantias fundamentais para o cidadão.

A Carta Política de 1988 simbolizou o novo momento de consolidação democrática e o marco jurídico-legal do fim do período da ditadura militar, instituindo o Estado Democrático de Direito e a preocupação com a previsão e ampliação dos direitos e liberdades fundamentais, por meio da definição do então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Federal Ulysses Guimarães, como “A Constituição Cidadã”.

O cidadão aguardava com grande expectativa que a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e o eventual retorno ao período de normalidade democrática, com destaque para as eleições diretas para presidente da República, pudesse simbolizar um compromisso maior do Poder Público com os direitos sociais e a priorização das políticas públicas com a aplicação de recursos destinados do orçamento, bem como o entrosamento entre os entes federativos.

Uma das temáticas que demonstra o compromisso da Carta Política de 1988 com o Estado Democrático de Direito é a dos princípios fundamentais, que contemplam a previsão, a evolução e a ampliação de temas desafiadores pertinentes aos direitos políticos, aos direitos humanos e aos direitos sociais, bem como a sua abrangência junto aos segmentos da sociedade que dependem de sua efetividade, principalmente no que se refere às políticas públicas desenvolvidas pelos poderes constituídos dos entes federativos, a saber: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Carta Fundamental apresenta uma relação sistêmica em sua totalidade sobre temáticas de ampliação dos direitos, com destaque para a conexão entre títulos e capítulos que abrangem os princípios fundamentais, os direitos e as garantias individuais e coletivos, os direitos sociais e a ordem social e econômica.

O compromisso programático com os direitos humanos, o elenco de direitos individuais e coletivos e a definição constitucional dos direitos sociais não somente propiciariam a elevação da temática na sua amplitude política e jurídico-institucional, como também avançariam na definição do Estado Democrático de Direito ao incluir todos os cidadãos no elenco de direitos e garantias definidos pelo legislador constituinte originário, a partir da sua compreensão como cláusula pétrea e com fundamento no direito de igualdade.

Para o Professor André Tavares, “Os Direitos Sociais, como Direitos de segunda dimensão, convém lembrar, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes” (Tavares, 2024, p. 583).

Muito mais do que uma mera previsão jurídico-normativa, o elenco de direitos previstos no texto fundamental aprofunda, na concepção do

papel do Estado como implementador de políticas públicas (Grau, 2024, p. 17), os chamados direitos de primeira, segunda, terceira e quarta dimensão, na medida em que efetiva o avanço do Estado Democrático de Direito contemporâneo.

Conforme sustenta o constitucionalista José Afonso da Silva, a partir da evolução histórica do tema (Silva, 2024, p. 450):

A normatividade constitucional dos direitos sociais principiou na Constituição de 1934. Inicialmente se tratava de normatividade essencialmente programática. A tendência é a de conferir a ela maior eficácia. E nessa configuração crescente da eficácia e da aplicabilidade das normas reconhecedoras de direitos sociais é que se manifesta a sua principal garantia [...].

Mesmo os chamados direitos de primeira dimensão, que abrangem os direitos políticos e civis, foram aperfeiçoados, principalmente por meio dos instrumentos de democracia representativa, ao acabar com os parlamentares biônicos, detentores de mandato sem ter tido o sufrágio e a consequente legitimidade do voto, o que se consolidou para todos os detentores dos cargos do Executivo e do Legislativo.

Além disso, a previsão dos instrumentos da democracia participativa, por meio do plebiscito, referendo, iniciativa legislativa, órgãos colegiados, ação popular, dentre outros, simboliza a ampliação de um processo de matriz democrática que se caracterizou por alternâncias ao longo do século XX, com constituições democráticas e promulgadas (1934, 1946 e 1988) e constituições autoritárias e outorgadas (1937, 1967 e 1969).

Entretanto, ao mesmo tempo em que a previsão e a ampliação desses direitos na esfera constitucional devem ser festejadas e merecem destaque, urge uma reflexão crítica face aos avanços de recentes retrocessos, seja por ainda existir um enorme déficit social que deveria preocupar a todos, em especial no que é pertinente aos segmentos sociais menos favorecidos e dependentes das políticas públicas, seja por divergências políticas ou ideológicas que têm influenciado diferentes governos e suas relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse elenco de retrocessos políticos e jurídicos, destaca-se, a partir de 2015, a ação da Operação Lava Jato, que, em situação de *lanfave* junto à grande mídia tradicional, influenciou o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, com alegada situação de “pedalada fiscal”, que se consolidou como um artifício jurídico para uma estratégia política de retirada de uma presidenta eleita pelo voto direto, além da prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, então líder nas pesquisas de intenção de voto em 2018.

Finalmente, outro fator relevante foi a situação de um grupo vinculado ao ex-presidente da República, contando com civis e militares, que organizou tentativa de golpe de Estado, abolição do Estado Democrático, dilapidação do patrimônio público, dentre outros crimes gravíssimos, ocorrida em 8 de janeiro de 2023. Não obstante o núcleo central ter sido condenado por tentativa de golpe de Estado, há aliados que continuam utilizando artifícios jurídicos e políticos para desestabilizar o Brasil, inclusive externamente.

Essas situações de divergência política e ideológica envolvendo setores dos três Poderes, com consequências jurídicas da maior gravidade, têm passado por limites de tensionamento que desafiam o sistema de freios e contrapesos necessários para mediação política e institucional nesses cenários de maior gravidade.

A esse quadro complexo, as instituições que estão inseridas como funções essenciais à justiça, como se situa a AGU, podem se constituir numa instância de mediação por meio de instrumentos que contribuam para que a democracia se fortaleça por meio do diálogo institucional e na dialética de sua atividade e competência.

Uma dessas possibilidades está muito bem consolidada por meio da atuação proativa da Escola Superior da AGU (ESAGU) ao tentar estabelecer instrumentos de diálogo institucional por meio da formação de grupos de pesquisa para temas que reforcem a democracia, o sistema eleitoral e os problemas que têm se colocado como obstáculos para que as eleições sejam limpas e reflitam a real intenção do eleitor.

Os temas objeto de estudo desse grupo de pesquisa têm possibilitado ações promovidas pela AGU, em conjunto com membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Pública, das instituições da sociedade civil e das universidades, que podem impactar positivamente o ambiente democrático, inclusive por meio de estudos de Direito Comparado dos processos eleitorais dos países da América do Sul.

Nesse contexto, os eventos e atividades que vêm sendo realizados pelo grupo de pesquisa propiciam o debate sobre ações promovidas pela AGU que impactam positivamente o ambiente democrático, destacando-se: o estudo do efeito das *fake news* nas informações das políticas públicas e na prestação jurisdicional para o cidadão; os desafios aos ataques às instituições democráticas e ao Poder Judiciário; a regulação das redes sociais; as contribuições para o aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira, entre outros temas que se colocam como questões de Estado para subsidiar não somente o Advogado-Geral da União, mas também as autoridades do Poder Executivo, inclusive a presidência da República, sem prejuízo de autoridades do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e das demais funções essenciais à justiça, tais como o Ministério Público Federal, o Conselho Federal da

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Defensoria Pública da União (DPU) para o enfrentamento dessas questões desafiadoras da evolução do processo democrático.

Em síntese, faz-se importante analisar a relação dialética entre a previsão constitucional dos direitos políticos, humanos e sociais e as bases que propiciaram sua evolução ao longo dessas quase quatro décadas da promulgação do Texto Fundamental, em contraposição aos retrocessos recentes, de forma a possibilitar uma análise crítica de como a AGU pode contribuir para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Sem prejuízo dos avanços alcançados por meio de políticas sociais, tais como: o alcance de políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família; a saída em dois momentos diferentes do Mapa da Fome, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do programa Fome Zero; a melhoria dos indicadores sociais com a tentativa de manutenção dos índices do salário mínimo acima dos índices inflacionários; a busca do fim das desigualdades regionais e sociais, dentre outros avanços; a AGU tem grandes desafios que se colocam como importantes questões de Estado, além do suporte às políticas públicas.

O primeiro deles é o aperfeiçoamento de mecanismos de defesa do Estado Democrático, incluindo eleições limpas, combate a *fake news* e mensagens de ódio, controle das redes sociais para evitar a disseminação da má informação a partir do diálogo institucional com os Poderes da República, sem caracterizar qualquer tipo de censura e tendo como referência que não existe direito fundamental absoluto.

O segundo deles é dar assessoramento, consultoria e suporte técnico à presidência da República no plano internacional, contribuindo para que o Brasil consiga ocupar o papel protagonista como liderança regional e de enfrentamento dos dilemas e questões pertinentes ao multilateralismo.

2. SUPORTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Uma das novidades da Constituição Federal de 1988 foi a previsão do “Título IV: Da organização dos Poderes”, o Capítulo IV com as funções essenciais à justiça, enquanto desdobramento da previsão do título pertinente ao Poder Judiciário, destacando-se as instituições Ministério Público, Advocacia Pública e da Defensoria Pública, o que poder-se-ia apontar como um aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos pertinentes ao regular funcionamento dos Poderes da República (Dallari, 2003, p. 219).

Pela primeira vez, foi sistematizada, no texto constitucional, a previsão da competência e do funcionamento para todos esses órgãos e suas atribuições específicas, contemplando a defesa dos interesses da sociedade, no caso do

Ministério Público, de interesse dos entes da Administração Direta e Indireta dos entes federativos, em especial na defesa das políticas públicas, o cidadão que necessita do advogado enquanto atividade indispensável para a busca da justiça e, finalmente, a defesa do cidadão hipossuficiente que depende da assistência do Estado no caso da Defensoria Pública.

O legislador constituinte, no que tange à Advocacia Pública, criou a AGU, enquanto órgão de Estado, para, conforme a previsão do artigo 131, ser um órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, além dos procuradores do Estado e do Distrito Federal, conforme o artigo 132, e, por simetria constitucional admitida pela doutrina e pela jurisprudência, os procuradores municipais, sem prejuízo de muitos municípios não terem uma estrutura organizada e composta por membros concursados de carreira.

A criação da AGU foi uma iniciativa de maior importância por parte dos legisladores constituintes, principalmente pelo significado que o processo constituinte teve para a redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição Cidadã tendo ocorrido apenas três anos após o final da ditadura militar, mas também pela possibilidade aberta ao Poder Executivo de constituir um órgão de alto nível dentro de suas atribuições e da competência constitucional.

Sendo assim, o fortalecimento da AGU foi se estabelecendo de forma paulatina, assim como o processo de consolidação democrática, passando por obstáculos e dificuldades para sua plena implementação.

Após cinco anos de previsão constitucional, a estruturação inicial da AGU foi prevista mediante a aprovação da Lei Complementar n. 73/1993, conhecida como a Lei Orgânica da AGU.

Destacaria também, como legislações relevantes que complementam a dimensão institucional da AGU, o Estatuto da Advocacia previsto na Lei n. 8.906/1994, reforçando a vinculação do advogado público com a OAB e a Lei n. 10.480/2002, que cria a Procuradoria-Geral Federal (PGF), que possibilitou o aperfeiçoamento e a ampliação da atuação da AGU, unificando a representação judicial e extrajudicial, bem como consultoria e assessoramento jurídico e cobrança de créditos de dívida ativa de autarquias e fundações públicas federais, num total de mais de 160 entidades, facilitando, dessa forma, o direcionamento e a orientação de estratégias de defesa da Administração Pública no âmbito da Administração Pública federal indireta.

Entretanto, com mais de 30 anos de vigência, a Lei Complementar n. 73/93 disciplina a estrutura da AGU e reflete o contexto da necessidade de regulamentação de uma lei complementar mais adequada para dimensionar as possibilidades de atuação do órgão em consonância com a evolução do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas e a dimensão internacional do Brasil, de forma a possibilitar a reestruturação e melhor

atuação do órgão, enquanto atividade de Estado e em consonância com a dimensão geopolítica do Brasil na esfera internacional, adquirida ao longo deste século XXI por diferentes governos.

É importante ressaltar que existem projetos de lei complementar sobre mudanças na estrutura da AGU em discussão no Congresso Nacional, objetivando aperfeiçoar visões institucionais, não somente decorrentes de tantas emendas constitucionais com inúmeras novidades institucionais para a atividade governamental, mas também pelo necessário aperfeiçoamento de uma estrutura interna mais democrática e condizente com os desafios para o avanço da democracia brasileira, sendo fundamental compreender que a atual realidade do Brasil e do mundo é totalmente diferente da do ano de 1993, data da lei complementar atual, em múltiplos contextos, seja no campo político, geopolítico, econômico, histórico, social e jurídico, sendo indispensável que uma nova lei complementar aperfeiçoe os mecanismos de atuação desse órgão para ajudar a subsidiar a defesa do Estado brasileiro, tanto nos foros internacionais, como também na atuação nacional.

Por outro lado, e sem prejuízo dos diferentes governos de matrizes política e ideológica distintas, a Constituição Federal de 1988 ampliou a previsão de direitos e garantias individuais e coletivas, sendo fundamental que os governantes estabeleçam diretrizes para políticas públicas em benefício da sociedade.

Na compreensão do renomado jurista constitucionalista, o Professor Paulo Bonavides (2017, p. 188):

O Estado Social no Brasil aí está para produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há para tanto outro caminho senão o de se reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade.

Na atenta leitura do artigo 6º, verifica-se que o legislador constituinte redefiniu o elenco de direitos sociais, destacando a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, o que mobiliza estruturas de órgãos públicos da Administração Direta e da Indireta na elaboração das políticas públicas e no atendimento aos setores mais vulneráveis da população, sendo fundamental o legislador derivado ter incluído parágrafo único prevendo o direito de todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social a uma renda básica familiar garantida pelo poder público enquanto programa permanente de transferência de renda, observada a legislação fiscal e orçamentária nos termos da lei.

A complexidade dessa temática num país com enormes abismos e desigualdades sociais, aprofundadas no período da ditadura militar, tem mobilizado a Administração Direta e a Administração Indireta, por meio de autarquias, fundações e órgãos com previsão legal expressa, para aplicação de políticas públicas em benefício do cidadão, o que compromete o gestor público a ter maior segurança para poder atuar na defesa do interesse público.

3. DEFESA DA DEMOCRACIA E A AGENDA INTERNACIONAL

Sem prejuízo dos temas internos de avanço das políticas públicas em detrimento da população, o Brasil tem outros dois grandes desafios neste primeiro quarto de século que devem contar com a contribuição e participação da AGU.

O primeiro deles é pertinente ao aperfeiçoamento da defesa da democracia no que tange ao combate à desinformação, *fake news* e mensagens de ódio, principalmente nas redes sociais, de forma a possibilitar que o eleitor seja livre para exercer o direito de sufrágio.

O segundo deles é a ordem internacional, que está sendo desafiada de diferentes maneiras, seja para fragmentar o multilateralismo, seja para diminuir ou inviabilizar a atuação de organismos internacionais importantes, destacando-se a ONU, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Acordo do Clima de Paris, fruto do avanço das Conferências das Partes (COPs), seja para uma agenda baseada na força e na desmoralização do Direito Internacional.

No que tange a esses aspectos institucionais, a busca pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito vai exigir desafios e o enfrentamento de questões estruturais, tais como a mudança com a consequente modernização da lei complementar que deverá refletir essa realidade no objetivo de ampliar os canais de consultoria e assessoramento em defesa do Estado Democrático e das instituições, dando suporte ao chefe de Estado e do governo brasileiro, ministros, gestores públicos junto ao Executivo e no diálogo com Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública, buscando o diálogo institucional e o aperfeiçoamento do Estado Democrático.

No que tange ao primeiro ponto, ou seja, o diálogo institucional em defesa dos princípios democráticos, a AGU tem buscado subsidiar o diálogo institucional e a atuação em defesa das instituições do Estado.

O exemplo mais emblemático foi o 8 de janeiro de 2023, quando um grupo político de extrema direita, inconformado com o resultado eleitoral e de forma orquestrada, tentou invadir o Palácio do Planalto, com consequências também junto ao Congresso Nacional e à sede do STF.

Verificou-se a gravidade da situação ao envolver um plano denominado Punhal Verde Amarelo, comandado pelo presidente da República anterior e

com a participação de ministros militares, ministros e autoridades diretas, bem como centenas de pessoas que vieram de vários estados do país para participar de acampamentos ou mesmo se deslocar com o objetivo de invadir os Poderes da República, inclusive depredando patrimônio público.

Uma das mais importantes respostas do Estado brasileiro se deu, justamente, na criação, pela AGU, da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), tendo sido criada por meio do Decreto n. 11.328/23.

Sua criação foi importante marco de compromisso da AGU com a defesa do Estado Democrático, sendo um órgão especializado que atua na representação judicial e extrajudicial da União para enfrentar a desinformação sobre políticas públicas e proteger o Estado Democrático de Direito, bem como no combate aos conteúdos nocivos, às mensagens de ódio, notícias falsas e à desinformação em articulação com as instituições, em particular a cooperação com órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outras instituições.

É importante registrar que a PNDD foi criada para fortalecer o Estado Democrático de Direito com o intuito de evitar a disseminação de conteúdos falsos e de intolerância, o que é fundamental para, ao evitar a desinformação, assegurar a sua não propagação e garantir o voto livre do cidadão, baseado em suas convicções.

Esse órgão acaba sendo uma declaração de compromisso da AGU com a democracia e seus pilares básicos, devendo ser intensificada e priorizada a sua atuação institucional no seu objetivo de contribuir para eleições livres e soberanas, enquanto princípio constitucional.

Nessa mesma perspectiva de aperfeiçoamento da missão e do compromisso institucional da AGU, a criação da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima) teve como objetivo promover a articulação institucional para assegurar a segurança jurídica das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, o assessoramento do Advogado-Geral da União e os dirigentes da AGU em assuntos climáticos e ambientais, acompanhar demandas judiciais, extrajudiciais e consultivas relacionadas a meio ambiente e clima, propor a uniformização de entendimentos jurídicos para prevenir e solucionar controvérsias, dentre outras atribuições, inclusive no plano internacional.

A questão ambiental tem sido de fundamental importância estratégica, com o Brasil, por meio de diferentes governos, assumindo posição de destaque e de liderança mundial, o que propicia avançar no segundo ponto.

Desde a previsão da Carta Magna de 1988, por meio do artigo 225, passando pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, em português), conhecida como UNCED 92

(*United Nations Conference on Environment and Development*), no Rio de Janeiro, em 1992, até a recente COP 30, em 2025, em Belém, apesar dos retrocessos no período entre 2016 e 2022, o Brasil tem sido respeitado em foros internacionais do meio ambiente, sendo fundamental a participação da AGU no seu papel constitucional para subsidiar a discussão desses temas, na esfera internacional ou na esfera nacional.

Os desafios do multilateralismo, com a participação destacada do Brasil e de outros países na arena geopolítica internacional, têm implicado em diálogos e compromissos que dimensionam o papel de liderança regional para assumir um protagonismo global.

Ao longo do início do século XXI, o Brasil estabeleceu o diálogo Sul-Sul, liderou a criação de novas instituições como CELAC, UNASUL e BRICS, ampliou políticas públicas temáticas de interesse da sociedade nos foros internacionais, tais como o já citado meio ambiente, mas também moradia, combate à fome e à miséria com a redução da pobreza, cooperação em temas como saúde, educação, ciência e tecnologia, dentre outros temas.

A atuação do presidente e dos ministros necessita de uma representação muito mais ampla e sólida, de forma a possibilitar o diálogo institucional com a diplomacia para a defesa das posições brasileiras e da democracia com base nos princípios internacionais das relações do Brasil, nos termos do art. 4º e seu parágrafo único da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, o papel da AGU, assim como de órgãos como as universidades públicas, a Embrapa, o BNDES, dentre outros órgãos mais específicos, seja da Administração Direta ou da Indireta, na defesa do Estado brasileiro, do interesse público e das políticas públicas de Estado, deve ser aperfeiçoado como exemplo de maturidade da democracia brasileira, sem prejuízo do avanço desses temas em outros espaços institucionais de diálogo, como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

Sendo assim, os desafios da AGU e da Advocacia Pública, de uma maneira geral, em relação à União, estados, Distrito Federal e municípios é, realmente, significativa.

Em síntese, em relação aos grandes temas contemporâneos na esfera internacional ou na esfera nacional, o papel da AGU e da Advocacia Pública, de maneira geral, é de grande relevância para o aperfeiçoamento das instituições, destacando-se o papel da ESAGU que, tendo criado um grupo em defesa da democracia, participou em 2025 como observador internacional da eleição chilena, tendo organizado um seminário internacional em conjunto com a Universidade de Santiago do Chile (USACH) e estabelecido contato com autoridades importantes do sistema eleitoral chileno, possibilitando o diálogo institucional e um estudo de Direito Comparado entre o modelo político da eleição brasileira e da eleição chilena.

O estudo de Direito Comparado com eleições de países vizinhos demonstra que as duas atribuições podem se complementar tanto na perspectiva da defesa da democracia quanto na liderança do Brasil no debate das questões internacionais, em especial junto aos países da América do Sul.

4. O ADVOGADO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO EM DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO, DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E DA AGENDA INTERNACIONAL

O reconhecimento do papel do advogado público no assessoramento e consultoria para a formulação das políticas de Estado pelo chefe do Poder Executivo pode constituir-se em ferramenta cada vez mais significativa de avanço do Estado Democrático de Direito, tanto no subsídio às políticas públicas quanto na consolidação dos processos eleitorais e na agenda de política externa.

Um dos grandes desafios do sistema democrático passa pela efetividade dos direitos sociais em benefício do cidadão por meio das políticas públicas de Estado, o que implica uma grande responsabilidade para o gestor público.

Temas como saúde, educação, moradia, previdência, dentre outros direitos sociais, dependem de uma gestão eficiente que tenha condições de executar as políticas públicas de forma a atender ao sufrágio direto, universal e secreto que elegeu o governante para aplicar seus projetos do plano de governo ao longo do seu mandato.

Nesse contexto, o papel do membro da Advocacia Pública pode se constituir num instrumento de aperfeiçoamento do Estado Democrático ao propiciar a fundamentação jurídica para a correta, adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos, mediante a obediência aos princípios constitucionais, aos regramentos legais e às diretrizes de políticas públicas no atendimento ao cidadão.

Temas que envolvem políticas públicas vêm sendo efetivados, tais como subsídio para assessoramento e consultoria jurídica em questões como meio-ambiente, obras públicas de infraestrutura, como construção de metrô, VLT, túneis, pontes, viadutos, ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, dentre outras intervenções nos espaços urbanos, que dependem de acompanhamento e suporte jurídico para o correto equacionamento dos gastos públicos, baseado na adequada orientação jurídica, objetivando a sua realização em consonância com as regras legais vigentes.

A importância do papel do advogado público na orientação para as políticas públicas deve pautar o gestor a se preocupar com a sua capacitação e atualização permanentes, de forma a dar subsídios e diretrizes que obedeçam

ao interesse público e em atenção aos órgãos de controle, seja no plano federal, estadual/distrital ou municipal.

Muitos municípios acabam incurso em irregularidades administrativas junto à Controladoria-Geral da União (CGU) pelo fato de a orientação jurídica não ter sido considerada ou mesmo pela estrutura do órgão jurídico não ser adequada para subsidiar de forma técnica o gestor público.

Cláudio Ferraz e Frederico Finan, com base em dados da CGU, apontam que inúmeros municípios cometem irregularidades nos processos licitatórios, seja por dispensa indevida, simulação, com montagem e favorecimento no processo, existência de conluio entre participantes, pagamentos de serviços não executados, falta de fiscalização ou outros problemas (Ferraz; Finan, 2005).

Uma das possibilidades de diminuição de problemas técnicos junto aos órgãos de controle passa, justamente, pelo órgão jurídico poder subsidiar a viabilização da política pública da melhor forma técnica possível, evitando problemas, interrupções ou irregularidades.

Por outro lado, o Estado brasileiro, na atual fase da globalização, tem se comprometido com temas da maior importância também nos foros internacionais, principalmente pela agenda do Sul Global, pelos processos de integração regional como Mercosul, Unasul e CELAC, além dos BRICS e do G20, nos mais variados temas que são de relevância para a população e para a evolução e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito junto a outros países.

A orientação internacional da AGU constitui-se em importante espaço de atuação do órgão em face de inúmeros temas que o Brasil vem debatendo na arena internacional, tendo muitas vezes a necessidade de diálogo institucional com órgãos e instituições de diferentes países, sendo importante conhecer os sistemas jurídicos desses países.

Um dos temas que exige uma atuação de grande importância é justamente em relação aos direitos humanos, seja pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, seja pelas cortes em que o Brasil poderá ser demandado. Um dos exemplos relevantes é justamente a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto de San José, no qual o Estado brasileiro é demandado e a defesa é feita pela AGU.

Inúmeras convenções, acordos, tratados, protocolos e documentos jurídicos no âmbito internacional são assinados pelo governo brasileiro com a participação do Congresso Nacional, sendo importante que a AGU possa atuar na orientação jurídica, viabilização e suporte técnico para sua correta e adequada interpretação e aplicação.

A análise jurídica para a correta interpretação dessas normas internacionais à luz dos princípios constitucionais brasileiros, das políticas

públicas de Estado e obedecendo ao controle de convencionalidade constitui-se em importante fator de aperfeiçoamento da democracia brasileira e da sua efetividade junto ao cidadão.

Na compreensão da importância e da dimensão da AGU na defesa do Estado Democrático de Direito, uma questão fundamental é o seu quadro de advogados públicos estar inserido nesse processo, ou seja, exercer suas atividades de forma a assessorar e subsidiar o órgão da maneira mais completa possível, além de estar em permanente e adequada capacitação com objetivo de ampliar o conhecimento.

A formação do advogado público federal precisa ser ampla e com pleno conhecimento da atuação do órgão e do seu papel na estrutura do Estado brasileiro.

Temas de maior relevância são, por exemplo, a pauta dos povos indígenas a partir da criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do aperfeiçoamento por meio da Constituição Federal de 1988, do Estatuto do Índio e da Lei n. 10.480/2002, que integrou a Procuradoria da FUNAI à estrutura da Procuradoria-Geral Federal (PGF), possibilitando permanecer com a responsabilidade pelas atividades judiciais que, de interesse individual ou coletivo dos indígenas, não se confundissem com a representação da União. O tema é de maior relevância ao possibilitar resgatar um sistema de proteção de povos historicamente marginalizados.

A esse exemplo em relação aos povos indígenas, somam-se temas como reforma agrária, universidades, saúde, educação, quilombolas, moradia, transporte, infraestrutura, direitos humanos, patrimônio histórico, dentre outros que subsidiam o assessoramento para as políticas públicas de Estado, o que exige uma conscientização do advogado público no âmbito da atuação jurídica no contencioso e na consultoria, além de subsidiar e assessorar os gestores para a tomada de decisões.

CONCLUSÃO

Os legisladores constituintes pensaram no Brasil do futuro durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 ao prever diversos institutos novos, dentre eles, a criação da AGU, enquanto órgão de Estado.

Para os governantes, as políticas públicas devem ser instrumento de defesa da democracia e de direitos e garantias fundamentais, do aprofundamento do Estado Democrático de Direito e da participação do Brasil na ordem internacional, conforme amplamente abordado ao longo deste artigo acadêmico.

Foi também mencionada a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legislativos e da capacitação dos advogados públicos, além

da percepção de que a AGU deve ter a dimensão e o reconhecimento do seu papel junto à Administração Pública e no suporte à presidência da República.

Passados pouco menos de 40 anos da promulgação da Constituição Federal e pouco mais de um quarto de século XXI, existem elementos suficientes para compreensão da realidade vigente e da capacidade institucional do órgão em propiciar suporte e garantia ao Estado Democrático de Direito na perspectiva da continuidade das políticas de Estado e de governo, aperfeiçoamento da democracia e respaldo às atividades no âmbito internacional.

Em síntese, as conclusões do presente artigo apontam para uma situação preocupante para a sociedade brasileira, em decorrência do problema recorrente da falta de continuidade na aplicação das políticas públicas.

Nesse contexto, o papel do Poder Público é fundamental para estimular o desenvolvimento econômico permanente, aliado à melhoria dos indicadores sociais do país, o que caracterizaria um desenvolvimento inclusivo, sustentável e distributivo. No passado, a falta de tradição em planejamento, aliada aos índices inflacionários, caracterizou a economia brasileira durante décadas. Esse fator também contribuiu de forma efetiva para que os índices de crescimento não tivessem continuidade, seja pela falta de compromisso com uma política de Estado em vez de uma política de governo, seja pela mediocridade e falta de identidade de uma elite econômica e industrial sem nenhum compromisso com este país.

A inclusão de direitos e garantias fundamentais no texto constitucional reflete avanço e compromisso com a sociedade e um compromisso maior do Poder Público com a aplicação dessas políticas, não obstante a matriz constitucional, e mesmo a infraconstitucional, muitas vezes não comprometerem o agente público com a adoção dessas políticas.

O neoliberalismo e o ultraneoliberalismo têm implicado na falta de compromisso com a efetivação das políticas públicas, mediante a diminuição de recursos na receita orçamentária, a falta de planejamento, as privatizações duvidosas e os gestores que negam a importância do papel do Estado enquanto responsável pelas políticas públicas, acarretando em diminuição, extinção ou interrupção de políticas públicas, sucateamento do material, não investimento em infraestrutura, além da falta de políticas estratégicas de recursos humanos, favorecendo o desestímulo do servidor público, estimulando, dessa forma, a precarização das relações de trabalho e a terceirização de determinadas atividades, conforme demonstrado em alguns governos do período democrático.

Neste milênio, verificou-se, todavia, que é possível um maior comprometimento da Administração Pública, de uma maneira geral, com a aplicação de maior soma de recursos públicos em investimentos sociais,

em especial saúde, até pelo que ocorreu durante a pandemia da COVID-19, meio ambiente, saneamento, dentre outras áreas, embora o déficit em prejuízo da população seja tão significativo e já tão duradouro que as questões daí decorrentes ainda sejam graves.

Para não ficar dependendo da boa vontade dos governantes, o legislador constituinte previu os instrumentos de democracia participativa na Carta Fundamental, possibilitando, dessa forma, a criação de inúmeros conselhos com a participação dos segmentos organizados da sociedade e dos profissionais do setor, já que a conscientização e a participação ativa da população são elementos fundamentais para qualificar e democratizar a atividade pública e firmar o compromisso, não somente de governo, mas também de Estado, com as políticas pertinentes aos direitos sociais.

Um aspecto fundamental, nesse contexto, é o do resgate filosófico do papel do Estado intervencionista, para que o país possa ter papel de indução, planejamento e formulação das diversas políticas públicas que possam retomar o desenvolvimento e implicar redistribuição de renda e melhoria dos indicadores sociais, o que demonstra o grau de importância de uma advocacia de Estado para subsidiar os compromissos constitucionais oriundos da competência do ente federativo, mas principalmente do voto direto, universal e secreto de forma livre, exercido pelo eleitor sem os vícios que comprometem o sistema democrático.

Entretanto, concluo o presente trabalho ao levantar algumas preocupações e ponderações sobre o tema, tais como a necessidade de: participação e compromisso do Poder Público; estimular o federalismo cooperativo entre União, estados, Distrito Federal e municípios; aprofundamento sobre a previsão e aplicação, sem contingenciamento, dos recursos públicos definidos como prioridade na previsão execução orçamentária; atendimento da população necessitada por servidores públicos atuando de forma articulada e oferecendo serviços públicos de qualidade; aperfeiçoamento do aparelho estatal; estímulo aos servidores públicos com salários condizentes e oferecimento de cursos de capacitação; fim de orçamento secreto e das emendas parlamentares que acabam demonstrando uma desarticulação entre os municípios e a esfera federativa; aprovação de legislações mais modernas em relações aos direitos sociais e às políticas públicas; e intercâmbio no âmbito internacional de políticas junto ao Sul Global, aos processos de integração regional e a partir de uma estratégia Sul-Sul para intercâmbio por meio de acordos de cooperação para melhor atuação pelo Poder Público.

A jovem democracia brasileira, ao atingir o seu quadragésimo aniversário da redemocratização, se vê ameaçada de retrocessos políticos e do papel do Estado, com propostas como redução da maioria penal, pena

de morte, redução de políticas públicas, falta de ações contra a violência à mulher com aumento do feminicídio, casos de racismo contra negros, pardos e quilombolas, discriminação sexual, intolerância religiosa, invasão de terras indígenas e dos povos originários, dentre outros grupos.

Com o avanço do capital financeiro e do próprio déficit das contas públicas, deve-se buscar alternativas para manter o grau de dependência dos países em desenvolvimento em relação às políticas recessivas determinadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, fomentando projetos do Sul Global, tais como o *New Development Bank* (NDB) dos BRICS e outras carteiras para estímulo de desenvolvimento e infraestrutura, inclusive para evitar cortes em programas sociais.

Questões vitais como o avanço do processo democrático no Brasil passam pelo fortalecimento dos direitos humanos, dos direitos políticos e dos direitos sociais, seja pelo compromisso do Estado na condução das políticas públicas, seja pelo processo de conscientização e participação da sociedade no processo de politização e conscientização política, objetivando o exercício da cidadania plena e a participação popular.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva, 2024.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DINIZ, Eli. *Crise, a Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. *Corrupção: retrato da realidade brasileira*. Brasília, DF: Ipea, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=920:rep. Acesso em: 24 mar. 2026.
- FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Globalização, Mercosul e Crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudanças*. São Paulo: LTr, 1997.
- SANTOS, Theotônio (coord.). *Globalização e Regionalização Hegemonia e Contra hegemonia*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, [19--?], v. 1, 2 e 3.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMALHO, José Ricardo *et al.* *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Organizadores: Emir Sader, Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. Lisboa: Contraponto, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2024.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024.

