



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ARTHUR MARTINS ARAÚJO RECAREI

**A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FUNCIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA:
EM DEFESA DA LEGALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO**

**BRASÍLIA
2025**

ARTHUR MARTINS ARAÚJO RECAREI

**A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FUNCIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA:
EM DEFESA DA LEGALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Márcia Dieguez Leuzinger

**BRASÍLIA
2025**

ARTHUR MARTINS ARAÚJO RECAREI

**A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FUNCIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA:
EM DEFESA DA LEGALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Márcia Dieguez Leuzinger

BRASÍLIA, 28 DE MAIO DE 2025

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FUNCIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA: EM DEFESA DA LEGALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO

Arthur Martins Araújo Recarei

RESUMO

O presente artigo analisa a importância da autonomia funcional na Advocacia Pública como garantia essencial para a defesa da legalidade e do interesse público no Brasil. Nesse contexto, a ingerência do chefe do Executivo na atuação dos advogados públicos compromete a imparcialidade e a efetividade do controle de juridicidade, tornando urgente a necessidade de assegurar maior independência funcional a esses profissionais. A metodologia empregada neste estudo baseou-se em uma abordagem qualitativa, por meio de pesquisa teórico-bibliográfica, alicerçada na análise de referenciais doutrinários, dispositivos legais e entendimentos jurisprudenciais. Posto isso, o artigo aborda a relevância da Advocacia Pública na estrutura estatal, seu papel na fiscalização dos atos administrativos e a necessidade de consolidar a autonomia funcional por meio de instrumentos normativos, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 82/2007. A pesquisa explora os desafios enfrentados para a implementação dessa autonomia, incluindo a subordinação hierárquica, a interferência política e a carência de recursos administrativos e financeiros. Conclui-se que o fortalecimento da Advocacia Pública por meio de maior autonomia funcional é fundamental para garantir uma Administração Pública eficiente, transparente e comprometida com os princípios constitucionais, reforçando a segurança jurídica e o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: advocacia pública; autonomia funcional; controle de juridicidade; interesse público; proposta de emenda à constituição 82/2007.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A carreira da Advocacia Pública. 3 A importância da autonomia funcional. 4 A busca pela autonomia funcional na Advocacia Pública: desafios e a PEC 82/2007. 5 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A autonomia funcional da Advocacia Pública é tema de grande relevância no cenário jurídico brasileiro, pois está diretamente relacionada à capacidade do Estado de agir dentro dos limites da legalidade. Essa discussão torna-se importante diante do risco constante de interferências externas, sejam políticas, econômicas ou institucionais, que podem comprometer o papel imparcial e técnico dos advogados públicos. A falta dessa autonomia não só enfraquece o Estado Democrático de Direito, como também prejudica a qualidade da gestão pública e a transparência nas relações entre governo e sociedade.

Um dos maiores benefícios da autonomia funcional da Advocacia Pública é a garantia de que as orientações jurídicas oferecidas aos entes públicos sejam imparciais,

protegidas de pressões que possam desviar o foco do interesse público. Assegura-se, com isso, que os advogados públicos possam formular pareceres técnicos com base na legalidade, sem a ameaça de influências políticas ou hierárquicas. Assim, é possível evitar decisões arbitrárias e ilegais, fortalecendo a credibilidade das instituições e protegendo a Administração Pública de questionamentos judiciais futuros.

Entretanto, a problemática dessa discussão reside nos diversos obstáculos práticos que dificultam a plena implementação dessa autonomia. A subordinação hierárquica a superiores politicamente comprometidos é uma das maiores ameaças à independência técnica desses profissionais, criando situações de pressão para que se adequem a demandas que muitas vezes conflitam com a legalidade. Além disso, a carência de recursos financeiros e administrativos agravam essa situação, comprometendo a eficiência do trabalho e sobrecarregando os advogados públicos, o que dificulta a entrega de pareceres e decisões fundamentadas.

A fim de entender melhor essa questão, a metodologia adotada neste trabalho consistiu em uma pesquisa teórico-bibliográfica, com enfoque qualitativo, fundamentada na análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial. Foram examinados autores consagrados no campo do Direito Administrativo, bem como dispositivos constitucionais, projetos legislativos e decisões do Supremo Tribunal Federal, visando compreender os fundamentos, obstáculos e perspectivas relacionados à independência funcional dos advogados públicos. O método utilizado permitiu uma abordagem crítica dos aspectos normativos e institucionais que influenciam o exercício da função jurídica no âmbito da Administração Pública brasileira.

Diante disso, a fim de aprofundar a temática abordada, é fundamental, em um primeiro momento, compreender o conceito de Advocacia Pública e a relevância da autonomia funcional na carreira. Somente a partir dessa compreensão será possível identificar e analisar os desafios para a consolidação dessa autonomia.

Assim, o fortalecimento da autonomia funcional não se limita à defesa dos próprios advogados públicos, mas é essencial para o funcionamento adequado do Estado. A autonomia desses profissionais contribui para a garantia de que o interesse público prevaleça e que o Estado atue dentro dos marcos da legalidade, respeitando os princípios constitucionais e assegurando a manutenção do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, será discutida

a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 82/2007, que busca consolidar a autonomia funcional na Carga Magna.

Por fim, o debate sobre a autonomia funcional transcende os limites da própria carreira jurídica, abrangendo questões estruturais da Administração Pública e seu impacto direto na qualidade dos serviços prestados à sociedade. Dessa forma, a análise dos obstáculos e das perspectivas para a consolidação dessa autonomia constitui uma discussão fundamental para o aprimoramento das instituições democráticas no Brasil.

2 A CARREIRA DA ADVOCACIA PÚBLICA

A carreira da Advocacia Pública ocupa uma posição central na estrutura do Estado brasileiro, sendo reconhecida como uma função essencial à Justiça. Essa posição reflete a importância de assegurar a legalidade dos atos administrativos e proteger o interesse público, promovendo o equilíbrio entre a eficiência da gestão pública e o ordenamento jurídico¹. Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, a Advocacia Pública, nas esferas federal, estadual e distrital, tem a atribuição de representar juridicamente o Estado, além de prestar consultoria e assessoramento jurídico.

A relevância dessa atuação está detalhada nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal, que conferem à Advocacia-Geral da União (AGU) e às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal suas competências institucionais. A propósito:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a

¹OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2021. p. 164.

participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ressalte-se que a Constituição de 1988 foi omissa em relação aos procuradores municipais. Todavia, muitos municípios brasileiros realizam concursos públicos para o ingresso na carreira de Procurador Municipal, enquanto aqueles com menor estrutura financeira e administrativa, por sua vez, optam por realizar contratos com escritórios de advocacia.

Ademais, o papel da Advocacia Pública também está disposto no Título VI, “Da Advocacia Pública”, do Código de Processo Civil (CPC). A saber:

Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

§ 1º A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

§ 2º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público.

Art. 184. O membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

Posto isso, a Advocacia Pública tem como papel fundamental promover a defesa do interesse público, cujo conteúdo se define pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição. Esse interesse pode ou não coincidir com o dos governantes, mas, independentemente disso, o advogado público deve obediência exclusiva à Constituição e às leis em vigor². Essa função está diretamente relacionada ao papel da Advocacia Pública em assegurar a legitimidade das ações governamentais³.

²MADERA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito. **Revista da AGU**, Brasília, ano, v. 9, p. 106-142, 2010 p. 108.

³ MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2016. p. 185 -186.

Conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Advocacia Pública é essencial para a realização da Justiça, tanto como instituição quanto como valor. Por meio de suas atribuições de consultoria e assessoramento jurídico, os advogados públicos asseguram que as políticas públicas e os atos administrativos sejam pautados pela juridicidade, promovendo o interesse coletivo e preservando os direitos fundamentais⁴.

Nesse contexto, destaca-se que os procuradores possuem prerrogativas constitucionais implícitas, como o controle da legalidade dos atos administrativos e a independência funcional⁵. Essas prerrogativas são fundamentais para o fortalecimento das instituições públicas e para o desempenho eficiente de suas funções.

A respeito da função de assessoramento jurídico, ressalta-se que a atuação preventiva da Advocacia Pública, por meio de pareceres e orientações, é um de seus principais instrumentos para assegurar a legalidade e evitar a judicialização de controvérsias. Esse controle prévio contribui para que gestores públicos tomem decisões fundamentadas, respeitando os princípios da moralidade administrativa e da eficiência⁶. Além disso, a consultoria jurídica deve se pautar pela imparcialidade, resguardando o interesse público primário⁷.

Outro aspecto relevante é o papel da Advocacia Pública no combate à corrupção. O Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, ao discursar no 43º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e DF, destacou a importância das procuradorias no controle preventivo da corrupção. Ele enfatizou que nenhuma outra carreira possui a

⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025. p. 1.

⁵ DE CARVALHO ROCHA, Marco Túlio. A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais. **Revista de direito administrativo**, v. 223, p. 169-198, 2001. p. 179-185.

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2021. p. 166-168.

⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025. p. 4.

abrangência e a expertise das procuradorias para enfrentar esse problema, reforçando a necessidade de fortalecimento institucional nesse contexto⁸.

Mário Bernardo Sesta complementa essa visão ao enfatizar que o objeto da Advocacia de Estado é a tutela do interesse público e do interesse do Estado, entendido, em razão da estrutura federativa, como uma pessoa administrativa necessária. Ele afirma que o interesse do Estado está intrinsecamente ligado à realização da Justiça e ressalta, por isso, a precisão do constituinte ao designar a Advocacia de Estado como uma função essencial à Justiça⁹.

Cabe acrescentar que o fortalecimento da Advocacia Pública depende de uma interpretação adequada do artigo 132 da Constituição Federal, visando a autonomia e a unicidade de suas atribuições. Essa perspectiva reforça o papel dos procuradores como agentes técnicos e imparciais, comprometidos com a preservação da juridicidade e dos valores democráticos¹⁰.

Ademais, entre as funções fundamentais da Advocacia Pública está a de atuar como garantidora da estabilidade institucional, especialmente em momentos de transição entre governos. Nesses períodos, em que há maior risco de descontinuidade administrativa, cabe aos advogados públicos assegurar a juridicidade dos atos estatais e proteger os interesses permanentes do Estado, sendo justamente por meio Advocacia Pública a garantia da segurança jurídica em uma transição de governo¹¹.

Nesse sentido, um dos desafios centrais da Advocacia Pública é a conquista de sua autonomia funcional, indispensável para garantir a imparcialidade e a qualidade técnica de suas atividades. A independência técnica é essencial para a emissão de pareceres jurídicos que

⁸NÃO EXISTE carreira com mais expertise no combate à corrupção, diz ministro Alexandre de Moraes no Congresso de Procuradores. **PGE Rondônia**, 13 set. 2017. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/2017/09/13/nao-existe-carreira-com-mais-expertise-no-combate-a-corrupcao-diz-ministro-al-exandre-de-moraes-no-congresso-de-procuradores/>. Acesso em: 5 maio 2025.

⁹SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 117, 1993, p. 191-202.

¹⁰VIANA, Ulisses Schwarz. Por uma adequada hermenêutica do artigo 132 da Constituição Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá**, 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/98175277/POR_UMA_ADEQUADA_HERMEN%C3%80UTICA_DO_ARTIGO_132_DA_CONSTITUI%C3%87%C3%83O_FEDERAL_REFLEX%C3%95ES SOBRE A ESCOLHA DOS PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E A AUTONOMIA FEDERATIVA, Acesso em: 5 maio 2025. p. 44-47.

¹¹COUTO, Juliano Costa. Segurança jurídica em transição de governo passa pela advocacia pública. **Conjur**, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-11/seguranca-juridica-transicao-governo-passa-advocacia-publica/>. Acesso em: 5 maio 2025. p. 1.

promovam a legalidade e a moralidade administrativa, fortalecendo o papel da Advocacia Pública como órgão de controle interno e instrumento de garantia da responsabilidade governamental¹².

Soma-se a isso, as procuradorias, ao garantir que as ações governamentais estejam em conformidade com a lei, desempenham um papel essencial na proteção do patrimônio público e na preservação das liberdades individuais. Elas agem como barreiras contra práticas arbitrárias e ilegais, assegurando que as políticas públicas respeitem os direitos humanos e os valores democráticos¹³.

Contudo, a falta de autonomia funcional, administrativa e financeira pode comprometer essa atuação, especialmente diante de ingerências políticas. O fortalecimento institucional das procuradorias, com garantias que assegurem sua atuação independente, é crucial para superar esses desafios e ampliar a eficácia de suas atribuições¹⁴.

Outrossim, a independência técnica dos advogados públicos é vital para a missão institucional de controle da juridicidade e para o aperfeiçoamento da ordem jurídica, qualquer interferência nessa autonomia frustraria a função essencial da Advocacia Pública de assegurar a plena conformidade legal dos atos do Estado¹⁵.

Dessa forma, a carreira da Advocacia Pública se consolida como um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, desempenhando um papel estratégico na proteção do interesse público e na preservação da legalidade dos atos administrativos. Sua atuação técnica e independente não apenas assegura a conformidade das ações governamentais com a legislação vigente, mas também contribui para a construção de uma Administração Pública mais ética, eficiente e transparente.

Além disso, ao exercer suas funções de consultoria jurídica e representação judicial, a Advocacia Pública promove um equilíbrio entre as prerrogativas do Estado e os direitos

¹²SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf. Acesso em: 5 maio 2025. p. 5933-5936.

¹³ DELGADO, José Augusto. Autonomia das Procuradorias dos Estados. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 43-59, jan./mar. 2007. p. 44.

¹⁴ MAZZEI, Marcelo Rodrigues et al. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 699-717, 2015. p. 713-714.

¹⁵ BARRETO, Derly et al. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 71, p. 85-109, 2010. p. 99-101.

fundamentais dos cidadãos, garantindo que as políticas públicas estejam alinhadas aos princípios constitucionais. Tal equilíbrio é essencial para consolidar a confiança da sociedade nas instituições públicas e assegurar que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais.

Por fim, a Advocacia Pública não apenas desempenha um papel técnico e jurídico, mas também exerce uma função social de grande relevância ao assegurar que o Estado atue em conformidade com os valores republicanos e democráticos. Sua contribuição vai além da defesa do patrimônio público, abrangendo a proteção das liberdades individuais e a promoção de políticas públicas inclusivas e justas. Assim, a carreira da Advocacia Pública reafirma seu compromisso com a consolidação de um Estado comprometido com os direitos de todos os cidadãos, sendo um alicerce indispensável para a realização plena do Estado Democrático de Direito.

3 A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FUNCIONAL

A autonomia funcional na Advocacia Pública é um tema de vital relevância no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma das principais garantias para que os advogados públicos possam exercer suas funções com independência, imparcialidade e rigor técnico. Sua atuação vai além da representação judicial de interesses estatais, incluindo o controle prévio de juridicidade, a promoção da moralidade administrativa e o fortalecimento da responsabilidade na gestão pública.

Posto isso, para compreender o conceito de autonomia funcional, utilizaremos, por analogia, a definição de Pedro Roberto Decomain, que trata da autonomia conferida ao Ministério Público, uma das funções essenciais à Justiça. Segundo o autor, a independência ou autonomia funcional significa que, no exercício de suas atribuições institucionais, o Ministério Público, assim como cada um de seus membros, individualmente considerados, não está subordinado a imposições externas que determinem a forma de sua atuação. Dessa maneira, no desempenho de suas atividades, o Ministério Público não deve obediência a terceiros, estando vinculado apenas aos fatos e às normas jurídicas que, de acordo com sua interpretação, devem reger a situação em análise¹⁶.

¹⁶DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**: (Lei 8.625, de 12.02.93). Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996. p. 19.

Compreendendo esse conceito e aplicando-o à Advocacia Pública, conclui-se que a autonomia funcional é essencial para assegurar que os advogados públicos desempenhem suas funções sem subordinação a pressões políticas, hierárquicas ou econômicas. A independência funcional é um pressuposto essencial para que os procuradores possam cumprir suas competências constitucionais de forma plena e eficaz. No entanto, essa autonomia não significa ausência de responsabilidade, mas sim a garantia de que suas manifestações sejam pautadas exclusivamente pela legalidade e pelos princípios da Administração Pública¹⁷.

Essa independência é fundamental para que os advogados públicos preservem sua integridade técnica, mesmo diante de tentativas de ingerência que possam desvirtuar sua atuação institucional. Destaca-se que à luz do status da Advocacia Pública como função essencial à Justiça, não se pode admiti-la sujeita ou subordinada à vontade dos governantes¹⁸.

Nesse sentido, a atuação consultiva e contenciosa da Advocacia Pública deve manter-se afastada dos interesses imediatos e das oscilações momentâneas dos gestores e administradores, evitando qualquer vinculação meramente política às diretrizes governamentais. A subordinação hierárquica irrestrita desses profissionais à estrutura administrativa comprometeria a natureza institucional da Advocacia de Estado, transformando-a em um mero instrumento de defesa de conveniências circunstanciais do governo. Esse cenário reflete a lógica da chamada Advocacia de Governo, em contraposição à Advocacia de Estado, cuja essência reside na primazia do interesse público e na observância dos princípios da legalidade e da impessoalidade¹⁹.

Complementando essa ideia, a autonomia funcional protege a Administração Pública contra práticas ilegais e arbitrárias, assegurando que os pareceres e orientações jurídicas sejam fundamentados em critérios técnicos e em conformidade com os princípios constitucionais que regem a atuação administrativa²⁰.

¹⁷MACEDO, Tatiana Bandeira de Camargo. A responsabilidade dos membros da Advocacia-Geral da União por pareceres exarados em licitações e contratos administrativos. **Revista da AGU**, v. 13, n. 32, p. 286-301, 2012. p. 296-298.

¹⁸MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito. **Revista da AGU**, Brasília, v. 9, p. 106-142, 2010. p.122-125.

¹⁹CASTRO, Aldemario Araujo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Brasília, 3 abr. 2010. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/observa/advestadvgov.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025. p. 2.

²⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025. p. 4.

Além do mais, na atribuição consultiva dos advogados públicos, a autonomia funcional é essencial, visto que o controle exercido na fase de consultoria é um mecanismo essencial para prevenir irregularidades e proteger o patrimônio público²¹. Dessa forma, sem a devida independência, a Advocacia Pública corre o risco de se tornar um instrumento de validação de interesses políticos ou privados, comprometendo sua função essencial de controle interno da administração e sua credibilidade institucional.

Posto isso, no contexto político-administrativo, é crucial compreender que o chefe do Poder Executivo, eleito democraticamente para representar a vontade popular, tem a responsabilidade de definir as diretrizes das políticas públicas do Estado, cabendo aos seus ministros ou secretários, por ele nomeados, a tarefa de implementar essas políticas. Todavia, essa atuação política deve estar em estrita conformidade com a legalidade e com o interesse público. Quando essa diretriz é desrespeitada, abre-se espaço para ações que atendem a interesses particulares e favorecem práticas de corrupção.

É importante mencionar, nesse cenário, as palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que expõem o surgimento da primeira dificuldade enfrentada pelo advogado público: o interesse público nem sempre coincide com o interesse da autoridade pública²².

Nesse sentido, os advogados públicos não podem ser compelidos a emitir pareceres ou adotar condutas que contrariem a legalidade ou os demais princípios constitucionais. Essa subordinação hierárquica não deve interferir na autonomia técnica, pois o procurador é, antes de tudo, um defensor do interesse público primário, que transcende os interesses imediatos da Administração. Esse equilíbrio entre hierarquia e independência é essencial para que os advogados públicos exerçam suas funções de forma ética e eficiente²³.

Ademais, o princípio da legalidade administrativa exige que os atos públicos estejam rigorosamente conformes às normas jurídicas. Nesse sentido, a independência técnica dos advogados públicos é indispensável para assegurar a imparcialidade e a liberdade necessárias ao exercício de suas funções. Como destaca Di Pietro, a Administração Pública é apenas a

²¹LORENZI, Marcelo Tarlá. **O controle da probidade administrativa pela advocacia pública**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito "Lauro de Camargo", Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, 2015. Disponível em: <https://tede.unaerp.br/handle/12345/247>. Acesso em: 5 maio 2025. p. 97-99.

²²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025. p. 2.

²³MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 45, p. 41-57, 1992. p. 91-94.

guardião do interesse público, cabendo aos advogados públicos o controle de juridicidade sobre as decisões administrativas para garantir sua conformidade com a ordem jurídica estabelecida²⁴.

Nessa conjuntura, em consulta ao sítio eletrônico [<https://anape.org.br/>], a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) tem intensificado sua atuação em defesa da autonomia da Advocacia Pública e das prerrogativas da categoria. Em reunião com a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), os presidentes das entidades discutiram ações estratégicas, que propõem autonomia orçamentária às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União²⁵.

Além disso, a Anape tem mantido diálogo constante com parlamentares sobre a PEC 45/2024, buscando ampliar o debate sobre o artigo 37, que visa a regulamentar as exceções ao teto constitucional, estabelecendo que parcelas indenizatórias e outras vantagens sejam admitidas apenas por lei complementar, o que pode comprometer as competências dos entes federados e fragilizar a autonomia institucional. Representantes da associação se reuniram com diversos deputados para alertar sobre os riscos da proposta, especialmente no que diz respeito ao teto remuneratório e à descentralização federativa²⁶.

Outro ponto central na atuação da Anape é a luta histórica pela autonomia da Advocacia Pública, única função essencial à Justiça sem essa garantia constitucional. O Supremo Tribunal Federal (STF) reforçou essa necessidade ao reconhecer a legitimidade da Advocacia Pública para representar judicialmente entes federados contra agentes públicos por atos de improbidade administrativa, como demonstrado na ADI 7042, movida pela Anape. No

²⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025.p. 2.

²⁵ANAPE e Anafe reforçam compromisso com a defesa da autonomia orçamentária da advocacia pública. **Anape**, 29 jan. 2025. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/anape-e-anafe-reforcam-compromisso-com-a-defesa-da-autonomia-orcamentaria-da-advocacia-publica>. Acesso em: 5 maio 2025.

²⁶ANAPE intensifica mobilização junto a parlamentares contra retrocessos do Artigo 37 da PEC 45/2024. **Anape**, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/anape-intensifica-mobilizacao-junto-a-parlamentares-contr-retrocessos-do-artigo-37-da-pec-45-2024>. Acesso em: 5 maio 2025.

entanto, a PEC 82/2007, que formaliza a autonomia administrativa, financeira e técnica da categoria, permanece estagnada na Câmara dos Deputados desde 2014²⁷.

Na primeira reunião do Conselho Deliberativo da Anape em 2025, realizada em Brasília, foram debatidas estratégias para o ano, incluindo a agenda legislativa e pesquisas sobre saúde ocupacional dos procuradores. O presidente da Anape, Vicente Braga, destacou os desafios no Legislativo e no Judiciário, reforçando a necessidade de atuação conjunta para evitar retrocessos e garantir avanços²⁸.

Complementando essa visão da associação, a autonomia funcional não é apenas uma garantia contra a interferência política, mas também um elemento estratégico no combate à corrupção. A independência técnica dos procuradores é fundamental para o controle preventivo da legalidade em processos administrativos, como licitações e contratos²⁹. Ao emitir pareceres técnicos que identificam irregularidades e danos ao erário, a Advocacia Pública fortalece a transparência e a eficiência na gestão dos recursos estatais. Essa atuação não apenas protege o patrimônio público, mas também reforça a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Assim, a autonomia funcional também é relevante no exercício do controle interno da Administração Pública, especialmente no que diz respeito à análise de juridicidade dos atos administrativos. Desse modo, sem essa autonomia, o controle interno corre o risco de se transformar em um instrumento de legitimação de práticas administrativas ilegais, comprometendo a função primordial da Advocacia Pública de garantir a legalidade e a transparência na gestão pública³⁰.

Essa função de controle interno é crucial para evitar desvios de recursos, práticas de corrupção e políticas públicas inadequadas. Ressalta-se que a preservação da autonomia é

²⁷BRAGA, Vicente Martins Prata. Advocacia pública e proteção da cidadania. **Anape**, 12 set. 2022. Disponível em: <https://anape.org.br/publicacoes/artigos/advocacia-publica-e-protecao-da-cidadania>. Acesso em: 5 maio 2025.

²⁸CONSELHO Deliberativo se reúne e traça estratégias para atuação da Anape em 2025. **Anape**, 04 fev. 2025. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/conselho-deliberativo-se-reune-e-traca-estrategias-para-atuacao-da-anape-em-2025>. Acesso em: 5 maio 2025.

²⁹MACEDO, Tatiana Bandeira de Camargo. A responsabilidade dos membros da Advocacia-Geral da União por pareceres exarados em licitações e contratos administrativos. **Revista da AGU**, v. 13, n. 32, p. 286-301, 2012. p. 291-293 e 297-298.

³⁰MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2016. p. 181.

fundamental para consolidar a unicidade das atribuições dos procuradores e garantir que suas ações sejam pautadas exclusivamente pela juridicidade³¹.

Portanto, para preservar a autonomia funcional é indispensável a estabilidade no serviço público. Sem essa estabilidade, os procuradores ficariam mais suscetíveis a pressões políticas, comprometendo sua capacidade de atuar com imparcialidade e rigor técnico³². A proteção institucional reforça a missão da Advocacia Pública de assegurar o controle da juridicidade, promover o interesse público e garantir a eficiência na aplicação dos recursos estatais.

Além do mais, a autonomia funcional das procuradorias é essencial para assegurar que as ações governamentais estejam alinhadas aos valores constitucionais e ao interesse coletivo. Dessa maneira, a Advocacia Pública atua como guardião do Estado de Direito, contestando atos administrativos ilegais e protegendo os direitos fundamentais dos cidadãos³³.

Assim, a autonomia funcional da Advocacia Pública não é apenas uma garantia institucional, mas também um pilar para a consolidação do Estado Democrático de Direito. A atuação independente dos advogados públicos protege a Administração Pública contra desvios e promove a implementação de políticas públicas de forma eficiente e transparente. Consequentemente, o fortalecimento da Advocacia Pública reverte diretamente em benefícios para a coletividade, assegurando o cumprimento das normas jurídicas e a defesa dos direitos fundamentais³⁴.

Nesse cenário, a intervenção da Advocacia Pública nas fases iniciais de formulação de políticas públicas pode reduzir significativamente a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade e outras irregularidades que sobrecarregam o Poder Judiciário³⁵.

³¹VIANA, Ulisses Schwarz. Por uma adequada hermenêutica do artigo 132 da Constituição Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá**, 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/98175277/POR_UMA_ADEQUADA_HERMEN%C3%8AUTICA_DO_ARTIGO_132_DA_CONSTITUI%C3%87%C3%83O_FEDERAL_REFLEX%C3%95ES SOBRE A ESCOLHA DOS PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E A AUTONOMIA FEDERAL, Acesso em: 5 maio 2025. p. 45-48.

³²LIMA, Bruno Roberto de. Estabilidade na Advocacia Pública para a Conformação de Valores Públicos e Concretização de Direitos Fundamentais em Processos Estruturantes. **Revista do MPC-PR**, v. 9, n. 16, p. 31-44, 2022. p. 31-34.

³³ DELGADO, José Augusto. Autonomia das Procuradorias dos Estados. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 43-59, jan./mar. 2007. p. 49-53.

³⁴ DELGADO, José Augusto. Autonomia das Procuradorias dos Estados. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 43-59, jan./mar. 2007. p. 50.

³⁵ BARRETO, Derly et al. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 71, p. 85-109, 2010. p. 92-93.

Dessa forma, a autonomia funcional tem impacto direto na melhoria dos serviços públicos. Por meio de sua atuação independente, os advogados públicos asseguram que os recursos destinados a áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, sejam aplicados de maneira eficiente e ética, promovendo o bem-estar social. Essa independência permite que os procuradores intervenham em atos administrativos potencialmente ilegais, orientem gestores sobre os riscos jurídicos e proponham soluções adequadas, evitando prejuízos ao patrimônio público e assegurando que as políticas públicas sejam eficazes e de acordo com o ordenamento jurídico.

Em última análise, a autonomia funcional é um componente fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Por meio de sua atuação técnica e independente, os advogados públicos garantem que a Administração Pública seja pautada pela legalidade e pelos demais princípios constitucionais, protegendo os valores democráticos e os direitos fundamentais. Essa autonomia, no entanto, só será plenamente efetiva com a implementação de garantias institucionais, incluindo a destinação de recursos adequados, a regulamentação clara das prerrogativas dos procuradores e a proteção contra ingerências políticas.

Portanto, a autonomia funcional não é apenas uma prerrogativa dos profissionais da Advocacia Pública, mas também uma proteção indispensável para a sociedade. Apenas com essa independência será possível fortalecer a transparência, a eficiência e a justiça social no âmbito da Administração Pública, garantindo que o poder público atue sempre em conformidade com a lei e com o interesse coletivo.

4 A BUSCA PELA AUTONOMIA FUNCIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA: DESAFIOS E A PEC 82/2007

A implementação da autonomia funcional na Advocacia Pública enfrenta desafios significativos, os quais envolvem questões estruturais, institucionais e políticas que limitam o pleno exercício da independência dos advogados públicos. A falta de garantias efetivas para o exercício autônomo dessas funções representa um obstáculo que compromete a imparcialidade e a eficácia do trabalho jurídico desempenhado pelos procuradores.

Um dos principais entraves é a falta de clareza em dispositivos legais que garantam efetivamente a autonomia funcional da Advocacia Pública. Embora a Constituição Federal

confira certa autonomia aos procuradores, na prática, a subordinação dos advogados públicos a autoridades políticas pode gerar conflitos de interesse. Quando os advogados públicos são pressionados por superiores hierárquicos com motivações políticas, isso compromete a defesa imparcial do interesse público, criando um dilema entre agir conforme a lei e seguir orientações políticas³⁶.

Posto isso, durante períodos de transição de governo, essas vulnerabilidades se intensificam, com maior pressão para adequar pareceres técnicos às novas diretrizes políticas, prejudicando a integridade e a eficácia da Advocacia Pública. Deste modo, a atuação da Advocacia Pública ganha contornos ainda mais relevantes, por representar uma âncora de estabilidade institucional e segurança jurídica. Relembrem-se as palavras de Juliano Costa Couto, ao afirmar que a garantia da segurança jurídica em uma transição de governo é uma das funções da Advocacia Pública³⁷.

Nesse contexto, a vinculação administrativa ao Poder Executivo muitas vezes limita a atuação independente dos procuradores, especialmente em situações em que interesses políticos entram em conflito com a legalidade³⁸. Essa vinculação frequentemente ocorre por meio da escolha do Procurador-Chefe. Assim, a falta de garantias institucionais adequadas, aliada à vulnerabilidade dos advogados públicos frente às nomeações políticas, enfraquece sua capacidade de atuação independente³⁹.

Posto isso, o artigo 131, §1º, da Constituição Federal prevê que o Advogado-Geral da União seja nomeado livremente pelo chefe do Executivo, o que pode facilitar a interferência indevida na gestão das procuradorias.

Nesse cenário, Rommel Macedo critica a sistemática atual de nomeação do chefe da Advocacia-Geral da União. Ele ressalta que seria útil estabelecer que o Advogado-Geral da União somente pudesse ser nomeado ou destituído mediante manifestação favorável da

³⁶SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf. Acesso em: 5 maio 2025. p. 5919-5923

³⁷ COUTO, Juliano Costa. Segurança jurídica em transição de governo passa pela advocacia pública. **Conjur**, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-11/seguranca-juridica-transicao-governo-passa-advocacia-publica/>. Acesso em: 5 maio 2025. p. 1.

³⁸ KAUR, Diego Nogueira. A Advocacia Pública do futuro: perspectivas e desafios à consensualidade digital. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, v. 11, n. 1, p. 245-257, 2020. p. 248-249.

³⁹ MAZZEI, Marcelo Rodrigues et al. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 699-717, 2015. p. 704.

maioria absoluta do Senado Federal, no exercício de uma atividade de controle político. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que seria mais adequado que o Advogado-Geral da União tivesse um mandato com prazo determinado, conferindo maior estabilidade e autonomia ao cargo⁴⁰.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas ocasiões, reafirmou a hierarquia administrativa sobre as procuradorias, o que dificulta a consolidação plena da autonomia funcional. A Suprema Corte, em decisões como as ADIs 217⁴¹ e 470⁴², interpreta a atuação dos procuradores como hierarquicamente subordinada ao Poder Executivo. Tal entendimento gera preocupações quanto à possibilidade de interferência política direta, comprometendo o exercício técnico e imparcial das funções atribuídas à instituição⁴³.

É importante destacar um recente avanço no entendimento do STF sobre a autonomia dos advogados públicos, ao reconhecer a legitimidade da Advocacia Pública para representar judicialmente os entes federados em ações contra agentes públicos por atos de improbidade administrativa, como decidido no julgamento da ADI 7042, movida pela Anape.

Outro ponto crucial é a carência de recursos financeiros e administrativos. A insuficiência de estrutura impede que a Advocacia Pública desempenhe suas funções de forma plena e eficaz. Essa limitação de recursos não apenas afeta a capacidade técnica, mas também enfraquece a autonomia funcional⁴⁴. Destarte, para garantir uma atuação independente, o

⁴⁰SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf. Acesso em: 5 maio 2025. p. 5924.

⁴¹A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 217 declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado da Paraíba que conferiam autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria-Geral do Estado, além de estabelecerem requisitos específicos para a nomeação do Procurador-Geral. O Supremo Tribunal Federal entendeu que tais normas violam o artigo 132 da Constituição Federal, pois as Procuradorias estaduais devem atuar sob a subordinação do Chefe do Executivo. Ademais, o STF considerou que a imposição de critérios restritivos para a escolha do Procurador-Geral limitam indevidamente a prerrogativa do Governador, afrontando o princípio da separação de poderes.

⁴²A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 470 declarou a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 100 da Constituição do Estado do Amazonas, que concedia independência funcional aos Procuradores do Estado. O Supremo Tribunal Federal entendeu que tal prerrogativa era incompatível com a Constituição Federal, uma vez que a advocacia pública deve atuar sob a subordinação do Chefe do Executivo, conforme prevê o artigo 132 da Carta Magna. A decisão reforçou que a atuação dos Procuradores estaduais deve estar alinhada às diretrizes da Administração Pública.

⁴³BARRETO, Derly et al. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 71, p. 85-109, 2010. P. 96-97.

⁴⁴SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf. Acesso em: 5 maio 2025. p 5920-5922.

Estado deve assegurar os meios financeiros e administrativos adequados, promovendo não apenas a autonomia funcional, mas também a autonomia administrativa e financeira⁴⁵.

Dessa maneira, a sobrecarga de trabalho e a escassez de pessoal tornam difícil para os advogados públicos emitirem pareceres detalhados e tecnicamente robustos, o que prejudica a qualidade do controle jurídico. Reformas que garantam maior estrutura administrativa e recursos são, portanto, essenciais para que a Advocacia Pública possa desempenhar suas funções de maneira eficaz e com total independência.

Assim, a fim de superar esses desafios são necessárias reformas legislativas e institucionais para reforçar a independência da Advocacia Pública. Uma medida importante é a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 82/2007⁴⁶ que poderá garantir a autonomia institucional e funcional, permitindo que os advogados públicos atuem com imparcialidade e eficiência na defesa dos interesses coletivos.

A PEC 82/2007 surge como uma importante iniciativa para fortalecer a Advocacia Pública no Brasil, garantindo sua autonomia funcional, administrativa e financeira. De autoria do ex-deputado federal e atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Flávio Dino, a PEC visa acrescentar os artigos 132-A e 135-A à Constituição Federal e alterar o art. 168 da Lei Maior, assegurando aos advogados públicos a independência necessária para desempenhar suas funções sem interferências externas. Essa proposta reflete o reconhecimento das particularidades da Advocacia Pública⁴⁷.

A PEC 82/2007 propõe proteger a Advocacia Pública das interferências do Poder Executivo, garantido que as Procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios e Advocacia da União, bem como as Procuradorias de autarquias, tenham plena autonomia para atuar em defesa da democracia e da ordem jurídica. Destaca-se seu inteiro teor⁴⁸:

⁴⁵ MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2016. p. 180.

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2007**. Ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=354302>. Acesso em: 2 maio 2025.

⁴⁷ MAZZEI, Marcelo Rodrigues et al. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 699-717, 2015. p. 705.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2007**. Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Flávio Dino e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=466900&filename=PEC%2082/2007. Acesso em: 2 jun. 2025.

Art. 132-A. O controle interno da licitude dos atos da administração pública, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos competentes, será exercido, na administração direta, pela Advocacia-Geral da União, na administração indireta, pela Procuradoria-Geral Federal e procuradorias das autarquias, e pelas Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as quais são asseguradas autonomias funcional, administrativa e financeira, bem como o poder de iniciativa de suas políticas remuneratórias e das propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

Art. 135-A. Aos integrantes das carreiras da Defensoria Pública, bem como da Advocacia da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, dos procuradores autárquicos e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão garantidas: a) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; b) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; c) independência funcional.”

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição Federal.

Dessa forma, conforme se depreende da justificativa da PEC 82/2007⁴⁹, a proposta busca fortalecer a Advocacia de Estado, reconhecendo sua natureza de função essencial à Justiça. O texto sustenta que a concessão de autonomia funcional, administrativa e financeira, aliada a prerrogativas como a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios, é medida necessária para assegurar o pleno desempenho das atribuições institucionais desses órgãos. Ressalta-se que a sistemática da Constituição Federal preza pelo paralelismo entre as instituições públicas, o que justifica a equiparação da Advocacia Pública às demais funções essenciais à Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Por fim, afirma-se que as autonomias propostas são razoáveis, submetidas ao controle parlamentar, e visam garantir

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2007**. Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Flávio Dino e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=466900&filename=PEC%2082/2007. Acesso em: 2 jun. 2025.

melhores condições institucionais para que os membros da Advocacia de Estado atuem em favor da sociedade.

Essa ideia está alinhada com o posicionamento da Anape ao destacar que a Advocacia Pública é a única das funções essenciais à Justiça previstas na Constituição Federal que ainda carece de autonomia, deixando as Procuradorias-Gerais dos Estados e a Advocacia-Geral da União vulneráveis às oscilações políticas.

Além da independência funcional, a PEC 82/2007 busca assegurar que a Advocacia Pública tenha autonomia para gerir suas políticas remuneratórias e elaborar suas propostas orçamentárias anuais, suprimindo, assim, a deficiência no amparo financeiro. Esse aspecto é crucial para garantir que essas instituições possam funcionar de forma eficiente, sem depender de decisões arbitrárias de governantes que possam comprometer sua capacidade de atuação. A autonomia financeira é, portanto, um complemento essencial à autonomia funcional, permitindo que os advogados públicos desempenhem seu papel de forma plena.

A aprovação da PEC 82/2007 seria um marco importante para a consolidação da autonomia da Advocacia Pública no Brasil, conferindo a esses profissionais as garantias necessárias para atuar com independência e integridade. Ao fortalecer a Advocacia Pública, a PEC contribui não apenas para a proteção dos direitos fundamentais e da legalidade, mas também para o aprimoramento da democracia e do Estado de Direito, garantindo que as decisões governamentais sejam juridicamente controladas e transparentes.

Desse modo, a PEC 82/2007 representa um passo crucial, promovendo uma atuação mais livre de pressões políticas e comprometida com a justiça e o interesse público. Sua aprovação reforçaria a confiança nas instituições e fortaleceria o papel da Advocacia Pública como guardião da legalidade e da democracia, consolidando seu lugar como função essencial à Justiça no país.

Portanto, os obstáculos para a implementação da autonomia funcional são evidentes e substanciais. Superá-los depende de uma combinação de reformas que garantam não apenas a independência técnica, mas também uma estrutura financeira e administrativa adequada. Por fim, destaca-se que apenas com uma Advocacia Pública plenamente autônoma será possível garantir a defesa do interesse público, livre de interferências políticas e pressões hierárquicas.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que a autonomia funcional na Advocacia Pública é um pilar essencial para assegurar a independência e a imparcialidade dos advogados públicos no cumprimento de suas atribuições. Tal autonomia permite que esses profissionais desempenhem seu papel de guardiões da legalidade e do interesse público, livre de influências políticas e pressões hierárquicas que comprometam sua função técnica. Sem garantias efetivas dessa independência, a Advocacia Pública fica vulnerável a interferências externas, o que enfraquece seu papel na promoção da justiça e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

A aprovação de propostas como a PEC 82/2007, que visa formalizar a autonomia funcional, administrativa e financeira das procuradorias, representa um passo significativo nessa direção. Essa iniciativa busca garantir que os advogados públicos tenham as condições materiais e institucionais necessárias para exercer suas funções com autonomia. Esse instrumento legislativo não só reforça a independência da Advocacia Pública, mas também promove a integridade da Administração Pública, oferecendo aos procuradores a segurança necessária para agir em conformidade com a lei e o interesse coletivo.

O fortalecimento da autonomia funcional traz múltiplos benefícios. Ele assegura que os pareceres e orientações jurídicas sejam formulados com objetividade e base técnica, permitindo que a Administração Pública atue em conformidade com os princípios constitucionais e com os valores do Estado de Direito. Outrossim, essa atuação independente dos advogados públicos é fundamental para combater práticas arbitrárias e ilegais que possam surgir dentro da administração, uma vez que esses profissionais têm o poder de revisar a juridicidade dos atos e impedir que interesses privados se sobreponham ao bem comum. Desse modo, a autonomia funcional garante que as decisões administrativas respeitem os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, valores imprescindíveis para uma sociedade justa e democrática.

Ao mesmo tempo, uma Advocacia Pública independente contribui para o aprimoramento da transparência e da confiança da sociedade nas instituições públicas. Ela fortalece o controle preventivo sobre atos administrativos, evitando que decisões contrárias ao interesse público avancem sem o devido questionamento. Em última instância, essa autonomia representa não apenas uma proteção para os advogados públicos, mas para a própria

sociedade, que conta com uma estrutura de controle capaz de assegurar que o governo atue dentro dos marcos da legalidade e da ética.

Portanto, investir na autonomia funcional da Advocacia Pública é investir na solidez das instituições democráticas e na promoção de uma Administração Pública transparente e responsável. É um compromisso com o aprimoramento do Estado Democrático de Direito e com a garantia de que os direitos dos cidadãos serão respeitados. Somente por meio de uma Advocacia Pública fortalecida, capaz de atuar com imparcialidade e autonomia, será possível assegurar o interesse público e o princípio da legalidade, protegendo, assim, a democracia, a justiça social, o combate à corrupção no Brasil e o Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

ANAPE e Anape reforçam compromisso com a defesa da autonomia orçamentária da advocacia pública. **Anape**, 29 jan. 2025. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/anape-e-anape-reforcam-compromisso-com-a-defesa-da-autonomia-orcamentaria-da-advocacia-publica>. Acesso em: 5 maio 2025.

ANAPE intensifica mobilização junto a parlamentares contra retrocessos do Artigo 37 da PEC 45/2024. **Anape**, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/anape-intensifica-mobilizacao-junto-a-parlamentares-contr-retrocessos-do-artigo-37-da-pec-45-2024>. Acesso em: 5 maio 2025.

BARRETO, Derly *et al.* A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 71, p. 85-109, 2010.

BRAGA, Vicente Martins Prata. Advocacia pública e proteção da cidadania. **Anape**, 12 set. 2022. Disponível em: <https://anape.org.br/publicacoes/artigos/advocacia-publica-e-protecao-da-cidadania>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2007**. Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Flávio Dino e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=466900&filename=PEC%2082/2007. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2007**. Ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=354302>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Ementa. Disponível em: link. Acesso em: [L13105](#). Acesso em: 5 maio 2025.

CASTRO, Aldemario Araujo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Brasília, 3 abr. 2010. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/observa/advestadvgov.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

CONSELHO Deliberativo se reúne e traça estratégias para atuação da Anape em 2025. **Anape**, 04 fev. 2025. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/conselho-deliberativo-se-reune-e-traca-estrategias-para-atuacao-da-anape-em-2025>. Acesso em: 5 maio 2025.

COUTO, Juliano Costa. Segurança jurídica em transição de governo passa pela advocacia pública. **Conjur**, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-11/seguranca-juridica-transicao-governo-passa-advocacia-publica/>. Acesso em: 5 maio 2025.

DELGADO, José Augusto. Autonomia das Procuradorias dos Estados. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 43-59, jan./mar. 2007.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**: (Lei 8.625, de 12.02.93). Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Revista Interesse Público**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>, 2016. Acesso em: 5 maio 2025.

KAUR, Diego Nogueira. A Advocacia Pública do futuro: perspectivas e desafios à consensualidade digital. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, v. 11, n. 1, p. 245-257, 2020.

LIMA, Bruno Roberto de. Estabilidade na Advocacia Pública para a Conformação de Valores Públicos e Concretização de Direitos Fundamentais em Processos Estruturantes. **Revista do MPC-PR**, v. 9, n. 16, p. 31-44, 2022.

LORENZI, Marcelo Tarlá. **O controle da probidade administrativa pela advocacia pública**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito “Lauro de Camargo”, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, 2015. Disponível em: <https://tede.unaerp.br/handle/12345/247>. Acesso em: 5 maio 2025.

MACEDO, Tatiana Bandeira de Camargo. A responsabilidade dos membros da Advocacia-Geral da União por pareceres exarados em licitações e contratos administrativos. **Revista da AGU**, v. 13, n. 32, p. 286-301, 2012.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito. **Revista da AGU**, Brasília, v. 9, p. 106-142, 2010.

MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2016.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues *et al.* A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 699-717, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 45, p. 41-57, 1992.

NÃO EXISTE carreira com mais expertise no combate à corrupção, diz ministro Alexandre de Moraes no Congresso de Procuradores. **PGE Rondônia**, 13 set. 2017. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/2017/09/13/nao-existe-carreira-com-mais-expertise-no-combate-a-corrupcao-diz-ministro-alexandre-de-moraes-no-congresso-de-procuradores/>. Acesso em: 5 maio 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2021.

ROCHA, Marco Túlio de Carvalho. A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 223, p. 169-198, 2001.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 117, p. 187-202, 1993.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

VIANA, Ulisses Schwarz. Por uma adequada hermenêutica do artigo 132 da Constituição Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá**, 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/98175277/POR_UMA_ADEQUADA_HERMEN%C3%80UTICA_DO_ARTIGO_132_DA_CONSTITUI%C3%87%C3%83O_FEDERAL_REFLEX%C3%95ES SOBRE A ESCOLHA DOS PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E A AUTONOMIA FEDERATIVA, Acesso em: 5 maio 2025.