ASSIMETRIA CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E A PEC Nº 17/2024

RESUMO

A assimetria entre as Funções Essenciais à Justiça evidencia a necessidade das autonomias administrativa, técnica e orçamentária da Advocacia Pública, previstas na PEC nº 17/2024. O Ministério Público as possui desde 1988; a Defensoria as conquistou por sucessivas emendas constitucionais. A aguardada aprovação da PEC 17/2024, com a inclusão do art. 132-A e a alteração do art. 168 da Constituição Federal, suprirá a injustificada omissão inconstitucional.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Autonomia administrativa, técnica e orçamentária. Procuradorias dos Estados. Funções Essenciais à Justiça. PEC nº 17/2024.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ainda conserva uma assimetria institucional difícil de justificar. Ao organizar as Funções Essenciais à Justiça no Capítulo IV do Título IV, o constituinte atribuiu ao Ministério Público, à Advocacia Pública, à Advocacia e à Defensoria Pública missões próprias e indispensáveis à preservação do Estado Democrático de Direito. Não lhes assegurou, contudo, condições institucionais equivalentes para o desempenho dessas atribuições.

O Ministério Público recebeu, desde o texto originário, autonomia funcional e administrativa, iniciativa para elaborar sua proposta orçamentária e garantias destinadas a proteger a atuação de seus membros. A Defensoria Pública, embora inicialmente submetida a regime constitucional menos desenvolvido, percorreu significativo processo de emancipação por meio das Emendas Constitucionais nº 45/2004, nº 74/2013 e nº 80/2014. A Advocacia Pública, por sua vez, permaneceu à margem desse movimento de fortalecimento institucional.

Não ignoramos as diferenças entre essas instituições. Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública possuem atribuições constitucionais próprias e inconfundíveis. A diversidade de missões, entretanto, não explica por que apenas a Advocacia Pública continua administrativamente e financeiramente dependente do mesmo Poder Executivo cujos atos deve examinar, orientar e, quando juridicamente legítimos, defender.

A Procuradoria não é órgão de defesa pessoal do governante, tampouco estrutura jurídica colocada a serviço de determinada maioria política. Sua missão constitucional consiste em representar o ente federativo, prestar-lhe consultoria jurídica, defender seu patrimônio e contribuir para que as políticas públicas sejam formuladas e executadas dentro da Constituição e das leis. O governo é

transitório; o Estado permanece. É esse Estado permanente, considerado em sua unidade e continuidade institucional, que a Advocacia Pública representa.[1]

Essa distinção não autoriza a Procuradoria a opor-se ao programa legitimado pelas urnas nem a substituir o administrador na formulação das escolhas políticas. Entendemos, ao contrário, que o advogado público deve colaborar para que o governante democraticamente eleito implemente seu programa. Essa colaboração, porém, encontra limites na Constituição. Não cabe à Advocacia Pública criar obstáculos artificiais à ação administrativa, mas também não lhe é permitido conferir aparência de juridicidade a decisões incompatíveis com o ordenamento. A boa orientação jurídica não é a que sempre diz "não", nem a que invariavelmente diz "sim"; é aquela que indica como a finalidade pública pode ser alcançada de maneira juridicamente segura.

A qualidade desse trabalho pressupõe independência técnica. E a independência técnica, para não permanecer como proclamação abstrata, reclama garantias institucionais adequadas. Uma Procuradoria privada de capacidade efetiva para planejar sua estrutura, definir prioridades, investir em tecnologia, selecionar e capacitar pessoas e receber regularmente os recursos aprovados pode ter sua atuação comprometida sem que seja necessária qualquer ordem direta sobre o conteúdo de um parecer. A interferência institucional nem sempre se manifesta por comando explícito; pode ocorrer pela privação dos meios necessários ao exercício da função.

O problema ultrapassa, assim, interesses de carreira. Uma Procuradoria estruturalmente enfraquecida possui menor capacidade de prevenir ilegalidades, promover soluções consensuais, reduzir a litigiosidade, recuperar créditos, defender políticas públicas e proteger o patrimônio estatal. A autonomia orçamentária interessa à Administração e à sociedade porque fortalece um órgão que atua antes, durante e depois do conflito: orienta preventivamente, representa judicialmente o Estado e participa da construção de soluções administrativas estáveis.

É nesse contexto que examinamos a Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2024, apresentada em 13 de maio de 2024 pelo Deputado Carlos Sampaio e outros. A proposta acrescenta o art. 132-A e modifica o art. 168 da Constituição para assegurar autonomia administrativa, técnica e orçamentária à Advocacia-Geral da União, aos seus órgãos vinculados e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias, além de incluir essas instituições no regime de entrega mensal de dotações em duodécimos. Em 5 de maio de 2026, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou o parecer por sua admissibilidade. Até o encerramento deste artigo, a proposição aguardava a etapa subsequente de sua tramitação.

[1] BRAGA, Vicente Martins Prata. **Advocacia Pública e Autonomia**: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 25-28.

A PEC nº 17/2024 não inaugura o debate. Ela representa novo capítulo de uma luta institucional desenvolvida há décadas, da qual as PECs nº 82/2007 e nº 452/2009 constituem relevantes antecedentes.[2] Seu mérito consiste em recolocar no centro da discussão constitucional uma pergunta que permanece sem resposta satisfatória: **a ausência de autonomia administrativa, técnica e orçamentária das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal é compatível com sua posição como Função Essencial à Justiça e com o adequado desempenho das atribuições de representação judicial, consultoria jurídica e controle preventivo de juridicidade?**

Sustentamos que não. Nossa hipótese é a de que a dependência orçamentária não se reduz a uma opção política neutra, mas configura verdadeira omissão inconstitucional que gera um déficit de proteção da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito, comprometendo a plena realização das competências conferidas à Advocacia Pública pelos arts. 131 e 132. A autonomia pretendida não cria soberania, imunidade financeira ou ausência de controles. Trata-se de instrumento para que a instituição elabore sua proposta dentro dos limites legais e receba os recursos aprovados com regularidade, submetendo-se à legislação financeira, à responsabilidade fiscal, ao controle parlamentar, aos Tribunais de Contas e aos demais mecanismos de fiscalização.

Adotamos abordagem jurídico-dogmática, histórico-evolutiva e documental. Partimos da interpretação sistemática dos arts. 127 a 135 da Constituição; examinamos a evolução do Ministério Público e da Defensoria Pública; analisamos doutrina, precedentes do Supremo Tribunal Federal e os antecedentes legislativos da PEC nº 17/2024. Buscamos identificar um núcleo de garantias compatível com a essencialidade e as particularidades da Advocacia Pública.

2. A ADVOCACIA PÚBLICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

2.1 A arquitetura constitucional e a posição topográfica dos arts. 127 a 135

A Constituição de 1988 não se limitou a reorganizar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Ao instituir, em capítulo próprio, as Funções Essenciais à Justiça, redesenhou os mecanismos de promoção, fiscalização, defesa e realização do Direito. Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública receberam atribuições constitucionalmente definidas,

[2] A reivindicação possui longa trajetória institucional. Além das PECs nº 82/2007 e nº 452/2009, o tema da autonomia das Procuradorias-Gerais dos Estados já havia sido objeto de tese aprovada com louvor no XXXVIII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, realizado em Foz do Iguaçu, em 2012, de autoria de Cláudio Cairo Gonçalves, vencedora do Prêmio Diogo de Figueiredo Moreira Neto como melhor tese do conclave. O autor já apontava a incompletude do desenho constitucional da Advocacia Pública e defendia a implantação, em nível constitucional, das autonomias funcional, administrativa e financeira. GONÇALVES, Cláudio Cairo. *Qual autonomia para as Procuradorias-Gerais dos Estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 17-29, abr. 2013.

relacionadas à tutela de interesses distintos, mas igualmente necessários ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

O novo desenho separou funções que, durante longo período, estiveram sobrepostas. À Advocacia Pública foram atribuídas a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federativos; ao Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; à Defensoria Pública, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados. A especialização procurou reduzir conflitos internos, conferir identidade às instituições e assegurar que cada interesse constitucionalmente relevante fosse tutelado por estrutura própria.

A posição dessas instituições no Título IV não é indiferente. A Constituição não tratou a Advocacia Pública no título dedicado apenas à Administração Pública nem a descreveu como simples departamento jurídico do Executivo. Colocou-a na "Organização dos Poderes", depois dos capítulos referentes aos Poderes clássicos e ao lado de instituições incumbidas de assegurar a juridicidade da atuação estatal e o acesso à Justiça. A topografia não confere, por si só, autonomia ou identidade de regimes, mas revela a estatura constitucional da função e impede sua redução a serviço burocrático subordinado às conveniências do governo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto reuniu essas instituições sob a ideia das "procuraturas constitucionais", compreendidas como estruturas encarregadas de promover, fiscalizar, defender e controlar interesses cuja tutela é indispensável ao Estado de Justiça. A categoria não elimina a singularidade de cada função; demonstra que a realização da Justiça ultrapassa a atividade jurisdicional. Justiça, nesse contexto, não é sinônimo de Judiciário. Abrange o conjunto de funções jurídicas que permite ao Estado agir de acordo com o Direito e oferecer instrumentos para a proteção da ordem constitucional.[3]

Essa leitura precisa ser feita com cautela. A reunião das instituições no mesmo capítulo não autoriza concluir que todas devam possuir as mesmas atribuições, garantias pessoais ou forma de organização. Igualdade constitucional não significa uniformidade. O que podemos extrair da arquitetura de 1988 é uma exigência de coerência: diferenças de regime devem guardar relação com as particularidades das missões exercidas, e não resultar simplesmente de inércia histórica ou de maior capacidade política de determinada instituição para obter garantias.

[3] **MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo**. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, **p. 25**.

2.2 Advocacia de Estado: representação judicial, consultoria jurídica e controle preventivo de juridicidade

O art. 131 da Constituição atribui à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. O art. 132, por sua vez, determina que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira e selecionados por concurso público, exerçam a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

A diferença de redação é relevante. O art. 132 não afirma que os procuradores representam o governador ou o Poder Executivo; estabelece que representam os Estados e o Distrito Federal. União, Estados e Distrito Federal são pessoas jurídicas dotadas de continuidade histórica, patrimônio, competências e responsabilidades próprias. Os governos resultam de maiorias políticas temporárias. O ente federativo permanece quando o governante e seu programa deixam o poder.

Podemos compreender, portanto, a Advocacia Pública como advocacia de Estado, não como advocacia pessoal do governante. A Procuradoria representa o ente em sua unidade, inclusive em controvérsias originadas de atos dos Poderes Legislativo e Judiciário que sejam imputados à pessoa jurídica.[4] A jurisprudência constitucional tem reafirmado o princípio da unicidade da representação judicial e o caráter obrigatório da carreira do art. 132, ressalvadas as exceções reconhecidas pelo próprio sistema constitucional (ADI 5.215/GO; ADI 5.262/RR[5]).

A caracterização da Advocacia Pública como advocacia de Estado não afasta sua natureza advocatícia nem o dever institucional de defesa do ente público que representa. O advogado público representa uma parte e, quando a atuação estatal encontra amparo no ordenamento jurídico, deve defendê-la de forma firme, qualificada e até as instâncias cabíveis. Compete igualmente à Procuradoria promover a cobrança dos créditos públicos, preservar o patrimônio estatal, celebrar acordos juridicamente vantajosos e conferir sustentação jurídica à implementação de políticas públicas legítimas. A posição institucional própria da advocacia, entretanto, não se confunde com

[4] A Procuradoria-Geral representa o Estado, e não apenas o Poder Executivo. A própria Constituição paulista evidencia essa distinção ao atribuir à PGE a representação judicial e extrajudicial "do Estado e suas autarquias" (art. 99, I), enquanto reserva a referência ao "Poder Executivo" à atividade de consultoria e assessoramento jurídico (art. 99, II). Por isso, sua atuação contenciosa pode alcançar, nos limites do ordenamento, a defesa de atos praticados por autoridades dos Poderes Judiciário e Legislativo. Essa amplitude de atribuições reforça a opção da Constituição de 1988 de situar a Advocacia Pública entre as Funções Essenciais à Justiça, com missão constitucional de Estado que não se confunde nem se esgota na atuação de qualquer dos Poderes isoladamente considerados.

[5] A existência, em alguns Estados, de carreiras jurídicas autárquicas historicamente constituídas não afasta a regra do art. 132 da Constituição. Nas ADIs nº 5.215/GO e nº 5.262/RR, o STF reafirmou a unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica estadual, vedando a criação de estruturas paralelas às Procuradorias-Gerais para o exercício dessas funções. Os precedentes reforçam a compreensão da Advocacia Pública como instituição de Estado, responsável pela unidade e coerência de sua atuação jurídica, em consonância com sua posição constitucional entre as Funções Essenciais à Justiça. STF, ADI 5.215/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 28 mar. 2019, DJe 1º ago. 2019; STF, ADI 5.262/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 28 mar. 2019, DJe 20 ago. 2019.

fidelidade pessoal ou política ao governante: a defesa é do Estado e de seus interesses juridicamente tuteláveis, e não da pessoa ou dos interesses particulares de quem transitoriamente exerce o poder.

O interesse estatal defendido não pode ser automaticamente identificado com toda pretensão patrimonial ou conveniência circunstancial da máquina administrativa. Luciane Moessa de Souza destaca que a Advocacia Pública deve distinguir o interesse público primário, relacionado à coletividade e aos fins constitucionais do Estado, dos interesses secundários ilegítimos que eventualmente se formem no interior da Administração. Defender ato manifestamente ilícito não protege verdadeiramente o Estado: perpetua a ilegalidade, amplia custos, compromete a confiança pública e transfere para o futuro consequências que poderiam ter sido prevenidas[6] .

Essa compreensão é reforçada por Eduardo Henrique Videres de Albuquerque, para quem a Advocacia Pública não pode ser reduzida à defesa patrimonial da Fazenda nem identificada com os interesses circunstanciais do governante. Sua atuação insere-se em dimensão institucional mais ampla, relacionada à defesa da juridicidade, à proteção do patrimônio público, à concretização dos direitos fundamentais e ao próprio aperfeiçoamento das instituições democráticas. A representação judicial e a consultoria jurídica assumem, sob tal prisma, caráter instrumental à realização dos fins constitucionais do Estado, e não à defesa pessoal ou política daqueles que transitoriamente exercem o poder.[7]

O exercício de suas atribuições consultiva assume, por isso, importância singular. A atuação preventiva ocorre antes que o conflito seja levado ao Judiciário. Pareceres, orientações, exame de editais e contratos, participação na elaboração normativa e avaliação de riscos permitem corrigir rumos quando a decisão ainda pode ser aperfeiçoada. Derly Barreto e Silva Filho identifica nessa atividade contribuição decisiva da Advocacia Pública para a qualidade normativa e para a consolidação do Estado Democrático de Direito. A instituição não apenas litiga; ajuda a construir decisões administrativas juridicamente sustentáveis[8].

Essa função deve ser exercida de maneira propositiva. O parecer que apenas aponta obstáculos, sem investigar alternativas legítimas, oferece resposta incompleta. A Advocacia Pública contemporânea precisa compreender os objetivos administrativos, avaliar riscos e indicar caminhos

[6] **SOUZA, Luciane Moessa de.** Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87-127.

[7] **ALBUQUERQUE, Eduardo Henrique Videres de.** O papel da Advocacia Pública na Constituição: um instrumento para o aprimoramento das instituições democráticas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 14, n. 166, p. 12-24, dez. 2014, p. 16-17.

[8] **SILVA FILHO, Derly Barreto e.** A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – RPGE*, Porto Alegre, v. 37, n. 78, p. 9-52, 2016.

compatíveis com o ordenamento. Ao fazê-lo, não substitui o gestor, mas qualifica a decisão. A escolha entre alternativas juridicamente possíveis permanece com a autoridade democraticamente legitimada.

Nessa relação, o melhor advogado do Estado também protege o bom governante. A orientação independente reduz nulidades, responsabilizações, paralisações de políticas públicas e condenações judiciais. Como assinalado nos debates da PEC nº 82/2007, o governante comprometido com a legalidade não precisa temer uma Advocacia Pública fortalecida. Ao contrário, dispõe de instituição capaz de advertir, corrigir e oferecer soluções antes que o erro administrativo se transforme em dano ao Erário ou em crise política[9].

Entendemos, assim, que a Advocacia Pública possui compromisso simultaneamente democrático e jurídico. Deve viabilizar as escolhas legitimamente formuladas pelos Poderes constituídos e, ao mesmo tempo, submetê-las aos limites da Constituição. Não existe contradição entre colaboração e controle. A consultoria jurídica colabora justamente porque controla preventivamente a juridicidade e evita que o Estado se afaste de suas finalidades.

2.3 Independência técnica, autonomia institucional e vinculação ao Poder Executivo

A independência técnica protege a formação do juízo jurídico do advogado público. Nenhum procurador pode ser obrigado a declarar lícito o que, de maneira fundamentada, considera incompatível com a Constituição ou com a lei. Essa garantia não autoriza decisões arbitrárias nem permite ignorar precedentes obrigatórios, normas internas e orientações legitimamente uniformizadas. A independência técnica convive com coordenação, hierarquia administrativa e unidade institucional; o que ela impede é a substituição da convicção jurídica fundamentada por uma ordem política sobre a conclusão do parecer ou da manifestação processual.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a independência técnica como elemento inerente ao exercício profissional da advocacia. Embora a ADI nº 3.396/DF tratasse do regime de advogados empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, a Corte destacou que a relação de emprego não elimina a isenção técnica do profissional. O precedente não resolve a autonomia das Procuradorias, mas confirma premissa elementar: não se concebe advocacia autêntica sem liberdade responsável na formação da opinião jurídica (ADI 3.396/DF, 2022).

A autonomia institucional possui conteúdo distinto e mais amplo. Relaciona-se à capacidade de a Procuradoria organizar seus serviços, planejar a alocação de pessoas e recursos, estruturar seus órgãos, formular sua proposta orçamentária e executar as dotações aprovadas, sempre dentro dos

[9] BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 82-A, de 2007. *Parecer à PEC nº 82-A/2007*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014, p. **XX**.

limites constitucionais e legais. Uma garantia atua no plano da manifestação profissional; a outra protege o ambiente institucional no qual essa manifestação é produzida.

Autonomia também não se confunde com independência absoluta. A Advocacia Pública representa o Estado, participa da Administração e deve atuar de forma coordenada com os Poderes e órgãos que integram o ente federativo. Não se pretende criar um quarto Poder, conferir soberania à Procuradoria ou atribuir-lhe competência para definir políticas públicas. O governante conserva a direção política da Administração. A instituição jurídica, por sua vez, necessita de condições para desempenhar sua missão sem que a disponibilidade dos meios essenciais dependa integralmente da conveniência do agente cujos atos deve controlar.

É possível distinguir, ainda, autonomia administrativa, técnica, financeira e orçamentária. A autonomia administrativa compreende a organização e a gestão dos serviços; a técnica protege a atividade jurídica; a orçamentária assegura participação na elaboração da proposta e regularidade no recebimento das dotações; a financeira refere-se à capacidade de gerir os recursos disponibilizados. Os conceitos se comunicam, mas não são sinônimos. A PEC nº 17/2024 escolheu assegurar autonomias administrativa, técnica e orçamentária, condicionadas aos limites da lei de diretrizes orçamentárias.

A distinção é particularmente importante porque a dependência institucional pode comprometer a independência técnica sem produzir ordem direta. A ausência de concursos, a insuficiência de servidores, o atraso tecnológico, a falta de capacitação, a impossibilidade de manter unidades e a incerteza quanto à liberação de recursos reduzem a capacidade de a Procuradoria selecionar prioridades e exercer controle preventivo. Não basta afirmar que cada procurador é tecnicamente livre se a instituição não dispõe de instrumentos para sustentar uma atuação qualificada.

Bruno Espiñeira Lemos relaciona a independência técnica ao controle de legalidade exercido pela Advocacia de Estado. Esse controle protege o patrimônio público, os administrados e o próprio gestor, além de contribuir para a observância dos princípios do art. 37 da Constituição. Sua credibilidade exige que a conclusão jurídica não seja ditada por conveniência partidária, embora a instituição possa e deva uniformizar entendimentos de forma legítima.[10]

Podemos sintetizar a questão em uma pergunta: **como exigir controle jurídico consistente de uma instituição que depende exclusivamente daquele que controla para obter pessoas, tecnologia e recursos?** Não afirmamos que todo vínculo orçamentário resulte em interferência. Sustentamos que o desenho vigente mantém aberta uma vulnerabilidade incompatível com o exercício de suas atribuições previstas na Constituição Federal.

[10] **LEMOS, Bruno Espiñeira.** A independência funcional da Advocacia de Estado e sua relação com a Ordem dos Advogados do Brasil. *Debates em Direito Público*, v. 8, n. 8, p. 25-35, out. 2009, especialmente p. 27-29 e 31-33.

É nesse ponto que a autonomia assume natureza instrumental. Não é prêmio, privilégio ou blindagem corporativa. É condição institucional destinada a permitir que a Procuradoria colabore melhor com o governo, defenda com eficiência o Estado e exerça, de forma responsável, o controle preventivo de juridicidade. A autonomia não afasta a Advocacia Pública da Administração; oferece meios para que ela sirva à Administração com maior qualidade e segurança.

3. A EVOLUÇÃO ASSIMÉTRICA DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

3.1 O Ministério Público como paradigma constitucional originário [11]

O Ministério Público ingressou na Constituição de 1988 com posição institucional amplamente desenvolvida. O art. 127 o qualificou como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O mesmo dispositivo consagrou como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, além de assegurar autonomia funcional e administrativa e iniciativa para elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

A opção do constituinte não resultou apenas do reconhecimento da importância abstrata de suas atribuições. Buscou impedir que a instituição encarregada de fiscalizar agentes estatais permanecesse dependente das autoridades submetidas ao seu controle. A autonomia administrativa e a iniciativa orçamentária foram concebidas como garantias da função, e não como benefícios remuneratórios de seus membros.

Antes de 1988, a sobreposição entre Ministério Público e representação jurídica do Estado era perceptível, especialmente no plano federal e em alguns Estados. O novo desenho constitucional separou os papéis: o Ministério Público deixou de representar judicialmente o ente público e passou a concentrar-se em sua missão de fiscalização e tutela de interesses indisponíveis; a Advocacia Pública recebeu a defesa e a consultoria jurídica do Estado. Essa separação reconheceu que fiscalizar o Estado e representá-lo são funções diferentes, embora igualmente relevantes para a juridicidade.

Não pretendemos reconstruir toda a trajetória do Ministério Público.[12] O dado relevante para este artigo é objetivo: quando a Constituição organizou as Funções Essenciais à Justiça, compreendeu

[11] A proximidade entre Ministério Público e Advocacia Pública possui também raízes históricas: antes da Constituição de 1988, o Ministério Público Federal exercia atribuições hoje próprias da Advocacia-Geral da União, inclusive a representação judicial da União. A Constituição separou as funções (arts. 129, IX, e 131), mas o art. 29 do ADCT estabeleceu período de transição para a acomodação do novo desenho institucional, chegando a facultar aos então Procuradores da República opção entre o Ministério Público Federal e a futura Advocacia-Geral da União (§ 2º). Esse entrelaçamento histórico reforça a proximidade entre instituições hoje distintas, mas igualmente inseridas pelo constituinte entre as Funções Essenciais à Justiça.

[12] A título de curiosidade, o antigo Estatuto da OAB permitia aos membros do Ministério Público da União o exercício limitado da advocacia privada (Lei nº 4.215/1963, art. 85, IV). Nos Ministérios Públicos estaduais, essa possibilidade foi

que determinadas atribuições exigiam garantias administrativas e orçamentárias para serem exercidas com independência. O Ministério Público tornou-se o paradigma originário dessa proteção. **A questão passa a ser por que a mesma lógica institucional, posteriormente estendida à Defensoria Pública, não alcançou a Advocacia Pública em dimensão compatível com sua missão**.

3.2 A emancipação constitucional da Defensoria Pública

A Defensoria Pública não recebeu, no texto originário, tratamento equivalente ao Ministério Público. A redação inicial do art. 134 reconheceu sua essencialidade e atribuiu-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, mas não assegurou expressamente autonomia funcional, administrativa ou iniciativa orçamentária. Em muitos Estados, as estruturas de assistência jurídica permaneceram integradas ou subordinadas ao Poder Executivo.

O percurso de emancipação ocorreu por etapas. A Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou o § 2º ao art. 134 e assegurou às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa para elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias. A Emenda Constitucional nº 74/2013 estendeu garantias equivalentes às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. A Emenda Constitucional nº 80/2014 conferiu nova densidade à instituição, reconhecendo-a como expressão e instrumento do regime democrático, ampliando suas atribuições e estabelecendo seção constitucional própria.

As emendas não alteraram apenas palavras. Elas modificaram a posição da Defensoria diante do Executivo. A instituição continuou estatal, financiada por recursos públicos e submetida aos controles constitucionais, mas deixou de depender hierarquicamente do governante para organizar sua atuação. A autonomia permitiu formular prioridades, estruturar concursos, planejar expansão, investir em atendimento e sustentar posições jurídicas que eventualmente contrariassem atos governamentais.[13]

O Supremo Tribunal Federal conferiu eficácia concreta, em diferentes dimensões, ao novo regime constitucional da Defensoria Pública. Na **ADI nº 3.965/MG**[14], afastou normas que

vedada pela LC nº 40/1981. Em orientação semelhante à adotada para os Ministérios Públicos estaduais, a PGE/SP errou ao instituir, em 1986, a dedicação exclusiva e vedar a advocacia fora das atribuições funcionais, nos termos do art. 74 da Lei Complementar estadual nº 478/1986, solução sabiamente não adotada por quase a totalidade das Advocacias Públicas. Ao que parece, a PGE/SP acompanhou a orientação restritiva então aplicada ao Ministério Público, sem que, em contrapartida, lhe fossem asseguradas garantias institucionais equivalentes.

[13]Nesse sentido, ensina André Ramos Tavares que "(...) sob um prisma pragmático, a outrora irrelevante e inexistente Defensoria Pública (cuja condição negativa decorria de seus parcos recursos), com a aplicação dessas medidas carreadas pela EC n. 45/2004, passará, doravante, a apresentar uma pontual atuação social. Afinal, não se pode falar em autonomia e efetiva participação na vida da população carente se não forem investidos recursos suficientes para a ampla atuação da Defensoria Pública." Tavares, André Ramos. Curso de Direito Constitucional - 23ª Edição 2025 (Portuguese Edition) (p. 1913). Edição do Kindle.

[14] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEIS DELEGADAS N. 112 E 117, AMBAS DE 2007. 1. Lei Delegada n. 112/2007, art. 26, inc. I, alínea h: Defensoria Pública de Minas

subordinavam administrativamente a Defensoria ao Poder Executivo, afirmando sua autonomia funcional e administrativa. Na **ADI nº 4.056/MA**[15], reiterou que a instituição não pode integrar estrutura administrativa subordinada a Secretaria de Estado, consolidando sua desvinculação orgânica do Executivo. Na **ADI nº 5.287/PB**[16], protegeu especificamente a autonomia orçamentária, reputando inconstitucional a redução unilateral, pelo Executivo, da proposta elaborada pela Defensoria dentro dos limites da LDO. Por fim, na **ADI nº 5.296/DF**[17], reconheceu a validade da EC nº 74/2013,

---

Gerais órgão integrante do Poder Executivo mineiro. 2. Lei Delegada n. 117/2007, art. 10; expressão "e a Defensoria Pública", instituição subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social. 3. O art. 134, § 2º, da Constituição da República, é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. 4. A Defensoria Pública dos Estados tem autonomia funcional e administrativa, incabível relação de subordinação a qualquer Secretaria de Estado. Precedente. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.(ADI 3965, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07-03-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 29-03-2012 PUBLIC 30-03-2012 REVJMG v. 63, n. 200, 2012, p. 351-355 RTJ VOL-00233-01 PP-00021)

[15] Ementa: CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes. III – ADI julgada procedente. (ADI 4056, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07-03-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 31-07-2012 PUBLIC 01-08-2012)

[16] Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. (...) 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República (Emenda Constitucional nº 45/2004). 2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito. 3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. 4. O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, **não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual**, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, **cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações**. 5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88). 6. In casu, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88). (...) (ADI 5287, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18-05-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 09-09-2016 PUBLIC 12-09-2016, grifamos.

[17] EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. EXTENSÃO, ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. (...) 4. **O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo**

afastando a alegação de que a extensão da autonomia funcional, administrativa e orçamentária à Defensoria Pública da União e do Distrito Federal violaria a separação dos Poderes.

Assim, a jurisprudência constitucional não apenas reconheceu abstratamente a autonomia da Defensoria, mas progressivamente lhe conferiu conteúdo administrativo, orgânico e orçamentário efetivo

A experiência paulista torna essa evolução especialmente visível. Antes da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a assistência jurídica gratuita era prestada pela Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão da Procuradoria Geral do Estado. A Lei Complementar estadual nº 988/2006 instituiu a Defensoria paulista, e 87 procuradores que atuavam na antiga estrutura optaram pela nova carreira, formando seu quadro inicial. Em 2024, a instituição já contava com aproximadamente 789 defensores, unidades em 44 municípios e mais de dois milhões de atendimentos diretos anuais. Embora não seja possível atribuir todo esse crescimento exclusivamente à autonomia constitucional, é difícil imaginar expansão dessa magnitude sem capacidade própria de planejamento administrativo, definição de prioridades, realização de concursos e organização orçamentária. A autonomia não explica, sozinha, os resultados alcançados, mas criou condições institucionais para que a Defensoria pudesse crescer de forma continuada e menos dependente das escolhas conjunturais do Poder Executivo.

A Defensoria paulista nasceu, portanto, do interior da própria Procuradoria Geral do Estado. Essa origem oferece exemplo eloquente: duas funções jurídicas que antes conviviam na mesma instituição receberam tratamentos constitucionais diferentes. Uma delas obteve autonomia, estrutura própria e condições para ampliar progressivamente seu atendimento; a outra permaneceu dependente da programação administrativa e orçamentária do Executivo.

Se sucessivas emendas constitucionais — EC nº 45/2004, EC nº 74/2013 e EC nº 80/2014 — ampliaram e consolidaram a autonomia da Defensoria Pública como instrumento de seu fortalecimento institucional, é legítimo indagar por que a Advocacia Pública, igualmente inserida entre as Funções Essenciais à Justiça, permanece privada de instrumentos equivalentes de autonomia, planejamento e execução institucional.

3.3 Resultados da autonomia e sua relevância para a Advocacia Pública

---

nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV). 5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5296, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020, grifamos).

Seria incorreto atribuir todo crescimento institucional da Defensoria exclusivamente às emendas constitucionais. A expansão também decorreu de mobilização social, legislação orgânica, concursos, gestão, atuação de seus membros e decisões políticas. Ainda assim, a autonomia criou a base jurídica para que essas iniciativas fossem planejadas e executadas com continuidade. Permitiu que prioridades institucionais não fossem inteiramente substituídas a cada mudança de governo.

Os resultados aparecem na criação de unidades, ampliação de quadros, estruturação de núcleos especializados, desenvolvimento de mecanismos de participação social e investimento em novas formas de atendimento. [18]

A permanência dessas deficiências não invalida a autonomia. Demonstra que autonomia não produz recursos ilimitados nem elimina restrições fiscais. Ela oferece condições para formular prioridades, apresentar ao Legislativo as necessidades institucionais e executar políticas de longo prazo. Se uma instituição autônoma ainda enfrenta insuficiências, a conclusão não é que a autonomia seja inútil, mas que ela constitui um dos instrumentos — não o único — necessários ao desenvolvimento institucional.

Não defendemos a simples transposição do regime constitucional da Defensoria Pública para a Advocacia Pública. As instituições exercem funções distintas: a Defensoria tutela direitos de pessoas vulneráveis, inclusive em demandas contra o próprio Estado, enquanto a Advocacia Pública representa judicialmente o ente federativo e exerce funções de consultoria e assessoramento jurídico. Essas diferenças justificam conformações institucionais próprias.

A experiência da Defensoria, contudo, oferece importante lição. Sua antiga vinculação ao Poder Executivo não impediu que o constituinte reformador reconhecesse, progressivamente, que o adequado desempenho de sua missão constitucional exigia autonomia funcional, administrativa e orçamentária. A história demonstra, portanto, que vínculos institucionais herdados do passado não constituem obstáculos imutáveis à evolução constitucional.

Entendemos, por fim, que a evolução da Defensoria não deve ser utilizada como simples argumento de equiparação corporativa. Sua importância é mais profunda. Ela demonstra como a Constituição pode corrigir um desenho institucional insuficiente, transformar essencialidade formal em capacidade concreta de atuação e permitir que uma instituição estatal exerça sua missão sem subordinação incompatível com essa própria missão.

[18] Vide capítulo “3.2 A emancipação constitucional da Defensoria Pública”, onde apresentamos dados do crescimento e fortalecimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

4. A EVOLUÇÃO INCOMPLETA DA ADVOCACIA PÚBLICA

4.1 A omissão constitucional persistente após a EC nº 19/1998

A Constituição de 1988 promoveu avanço decisivo ao separar a representação jurídica do Estado das atribuições do Ministério Público, instituir a Advocacia-Geral da União e consolidar, no art. 132, as carreiras de procuradores estaduais e distritais. O modelo profissionalizou a defesa dos entes federativos e constitucionalizou funções que, anteriormente, podiam sofrer maior fragmentação.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 deu outro passo relevante. Ao substituir a denominação da Seção II — antes intitulada "Da Advocacia-Geral da União" — pela expressão abrangente "Da Advocacia Pública", reconheceu uma categoria constitucional unitária, composta pela Advocacia-Geral da União e pelas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. Também adaptou o art. 132 ao período de três anos necessário à estabilidade e submeteu as carreiras do Capítulo IV ao regime de subsídio previsto no art. 135.

A mudança terminológica possui densidade institucional. A Constituição passou a denominar expressamente a função, e não apenas um de seus órgãos. A Advocacia Pública emerge como gênero constitucional que reúne estruturas encarregadas da representação e da consultoria jurídica dos entes federativos. A emenda, entretanto, não atribuiu autonomia administrativa, técnica ou orçamentária às instituições e também não incorporou as Procuradorias Municipais ao mesmo patamar constitucional.

Essa incompletude já havia sido identificada por Cláudio Cairo Gonçalves, que apontou a existência de lacunas persistentes na conformação constitucional da Advocacia Pública, entre elas a ausência de tratamento constitucional das Procuradorias Municipais, de garantias específicas aos membros, de autonomias institucional, funcional e financeira, de iniciativa legislativa própria e de uma lei orgânica nacional da instituição. Para o autor, tais omissões obrigaram doutrina e jurisprudência a continuar construindo, por interpretação, aspectos relevantes da identidade constitucional da Advocacia Pública que não foram suficientemente definidos pelo constituinte originário ou reformador.[19]

A evolução da Constituição Federal permanece incompleta, não obstante ter sido promulgada no longínquo dia 5 de outubro de 1988. O reconhecimento topográfico e terminológico não foi acompanhado dos instrumentos concedidos ao Ministério Público desde 1988 e progressivamente assegurados à Defensoria Pública. A Advocacia Pública recebeu atribuições permanentes de Estado, mas sua capacidade de organização e planejamento continua subordinada às escolhas administrativas e orçamentárias do Executivo.

[19] GONÇALVES, Cláudio Cairo. Qual autonomia para as Procuradorias-Gerais dos Estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 17-29, abr. 2013, p. 17.

Sustentamos que essa lacuna institucional configura verdadeira omissão inconstitucional em sentido axiológico e sistêmico. Ao privar a Advocacia Pública dos instrumentos necessários ao exercício de sua função essencial, o modelo atual gera uma proteção insuficiente da própria ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito, justificando a atuação do poder constituinte reformador e, consequentemente, a aprovação da PEC 17/2024 poderá, finalmente, superar esse déficit de proteção constitucional para o pleno exercício da função essencial à Justiça atribuído à Advocacia Pública.

4.2 A dependência orçamentária e suas consequências institucionais

A ausência de autonomia orçamentária significa que a Procuradoria não possui garantia constitucional de formular sua proposta dentro de limites previamente estabelecidos nem de receber diretamente, em duodécimos, os recursos das dotações aprovadas. Suas necessidades competem no interior do Executivo com diversas políticas e órgãos, e a decisão final sobre prioridades, contingenciamentos e liberação financeira permanece concentrada na estrutura governamental.

Como observa Vicente Braga, a autonomia orçamentária constitui instrumento necessário ao fortalecimento da Advocacia Pública, atualmente submetida à intermediação do Poder Executivo para a definição e alocação de seus recursos. Nessa perspectiva, a PEC nº 17/2024 não cria uma nova estrutura institucional, mas procura suprir lacuna histórica do modelo constitucional das Funções Essenciais à Justiça, conferindo à Advocacia Pública instrumentos compatíveis com o adequado desempenho de sua missão. [20]

Fabrizio Pieroni chama a atenção para os efeitos concretos dessa dependência. A insuficiência de autonomia limita a capacidade de planejamento, estruturação dos quadros e investimento em recursos necessários à atuação jurídica, favorecendo uma postura mais reativa e reduzindo o espaço para prevenção de litígios, aconselhamento técnico e controle interno de legalidade. A fragilidade, portanto, não é apenas orçamentária: repercute diretamente na qualidade da atuação institucional e, por consequência, na própria eficiência do Estado.[21]

É natural que saúde, educação, segurança e demais políticas públicas disputem recursos escassos. A autonomia não retirará as Procuradorias desse contexto nem criará receitas. Sua função consiste em modificar a forma de participação institucional no processo: a Procuradoria apresentará suas necessidades de maneira transparente, dentro dos limites da LDO, e o Poder Legislativo realizará

[20] **BRAGA, Vicente.** Advocacia pública, um projeto constitucional inacabado. *JOTA*, 11 mar. 2025. Disponível em: JOTA — Advocacia pública, um projeto constitucional inacabado. Acesso em: 21 jul. 2026.
[21] **PIERONI, Fabrizio.** *Um projeto inacabado que custa caro ao Brasil*. JOTA, 20 abr. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/um-projeto-inacabado-que-custa-caro-ao-brasil. Acesso em: 21 jul. 2026.

a deliberação orçamentária. Depois de aprovada a dotação, o repasse regular impedirá que sua execução fique submetida a decisões administrativas incompatíveis com a continuidade da função.

A dependência repercute também sobre a gestão de pessoas. Sem capacidade adequada de planejamento, concursos podem ser adiados, cargos permanecer vagos e áreas estratégicas funcionar com quadros insuficientes. Almiro do Couto e Silva já advertia, a partir da experiência das Procuradorias, que a fragilidade administrativa compromete a capacidade de atrair e preservar quadros qualificados. O problema transcende, portanto, os interesses da carreira: a insuficiência de pessoal e estrutura reduz a capacidade institucional de enfrentar demandas cada vez mais complexas, prevenir litígios, recuperar créditos e participar de forma qualificada da formulação das políticas públicas.[22]

Também repercute sobre tecnologia. A defesa de entes federativos de grande porte envolve milhões de processos e exige sistemas de gestão, jurimetria, automação responsável, segurança da informação e integração de bases. A inovação não pode depender de iniciativas descontínuas ou de prioridades alheias à função jurídica. Investimentos consistentes permitem identificar litigância repetitiva, uniformizar teses, antecipar riscos e direcionar recursos humanos para atividades de maior complexidade.

Na consultoria, a fragilidade estrutural reduz a capacidade de atuar preventivamente. Quando pareceres são produzidos sob sobrecarga, sem equipes multidisciplinares ou sem tempo para compreender a política pública, o controle tende a ser tardio ou meramente formal. A Administração perde justamente a atuação que poderia evitar nulidades, responsabilizações e conflitos judiciais. Angelo Carrascosa ressalta a relevância da Advocacia Pública na construção e no acompanhamento jurídico das políticas públicas, função que demanda participação qualificada e não simples chancela ao final do procedimento. [23]

A dependência pode ainda afetar prioridades de longo prazo. Governos se alternam, mas o contencioso, a dívida ativa, os contratos e os riscos jurídicos permanecem. Uma Procuradoria de Estado necessita de planejamento que atravesse mandatos. Deve preservar memória institucional, medir resultados, avaliar custos de litigância, desenvolver câmaras de prevenção e resolução de conflitos e construir teses coerentes com a jurisprudência. A instabilidade orçamentária dificulta esse horizonte.

[22] **SILVA, Almiro do Couto e.** Autonomia da Advocacia de Estado e seus dilemas. *Debates em Direito Público*, v. 8, n. 8, p. 21-24, out. 2009.
[23] **CARRASCOSA, Angelo Demetrius de Albuquerque.** O papel dos Procuradores do Estado na política e a relação com a autonomia. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 9-19, jan. 2015.

Não sustentamos que toda Procuradoria desprovida de autonomia seja ineficiente ou politicamente capturada. Muitas instituições alcançam resultados expressivos dentro do regime atual, graças ao compromisso de seus membros, servidores e dirigentes. Esse mérito, porém, não elimina a vulnerabilidade estrutural. Um bom desenho constitucional deve proteger a função inclusive quando a relação com o governo não é cooperativa e quando o fortalecimento da Advocacia Pública deixa de ser prioridade política.

4.3 Vinculação ao Executivo, jurisprudência do STF e necessidade de reforma constitucional

O argumento mais forte contra a autonomia sustenta que a Advocacia Pública integra o Poder Executivo e deve obediência ao chefe desse Poder. A premissa encontra respaldo na interpretação que o Supremo Tribunal Federal tem conferido ao texto constitucional vigente, mas é um equívoco porque a Procuradoria não exerce a advocacia do governo. Vinculação administrativa não transforma o Governador em titular da função jurídica, nem converte a representação do Estado em advocacia pessoal ou política.

O governador dirige a Administração, formula políticas e escolhe, entre alternativas lícitas, aquelas que considera mais adequadas. A Procuradoria deve viabilizar juridicamente essas escolhas. A autonomia não lhe dará poder para vetar politicamente o programa, administrar secretarias ou recusar a defesa de atos lícitos por discordância ideológica. Permitirá organizar os meios de sua atividade e assegurar que o exame jurídico seja produzido segundo o Direito.

Na ADI nº 1.246/PR, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a inamovibilidade de procuradores estaduais e reafirmou que a parcialidade institucional e a hierarquia são compatíveis com a Advocacia Pública. Chama a atenção a seguinte frase da ementa "*A parcialidade é inerente às suas funções, sendo, por isso, inadequado cogitar-se independência funcional, nos moldes da Magistratura, do Ministério Público ou da Defensoria Pública",* "in verbis":

> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. GARANTIA DE INAMOVIBILIDADE AOS PROCURADORES DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Procuradoria-Geral do Estado é o órgão constitucional e permanente ao qual se confiou o exercício da advocacia (representação judicial e consultoria jurídica) do Estado-membro (CF/88, art. 132). ***A parcialidade é inerente às suas funções, sendo, por isso, inadequado cogitar-se independência funcional, nos moldes da Magistratura, do Ministério Público ou da Defensoria Pública*** (CF/88, art. 95, II; art. 128, § 5º, I, b; e art. 134, § 1º). 2.

> A garantia da inamovibilidade é instrumental à independência funcional, sendo, dessa forma, insuscetível de extensão a uma carreira cujas funções podem envolver relativa parcialidade e afinidade de ideias, dentro da instituição e em relação à Chefia do Poder Executivo, sem prejuízo da invalidação de atos de remoção arbitrários ou caprichosos. 3. Procedência do pedido. (ADI 1246, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-108 DIVULG 22-05-2019 PUBLIC 23-05-2019, grifamos).

A premissa de que "*A parcialidade é inerente às suas funções, sendo, por isso, inadequado cogitar-se independência funcional, nos moldes da Magistratura, do Ministério Público ou da Defensoria Pública"* merece ser contestada.

A parcialidade processual inerente à advocacia não se confunde com subordinação da convicção técnico-jurídica ao governante, assim como independência funcional não significa imparcialidade.

O Procurador do Estado é parcial porque representa juridicamente uma parte — o ente federativo —, mas essa circunstância não exige "afinidade de ideias" com a Chefia do Executivo, sobretudo porque a Procuradoria representa o Estado, e não o governo transitório que circunstancialmente o administra. Nesse sentido, a autonomia funcional é mais do que necessária para justamente garantir ao advocado público a liberdade para dizer que não concorda com a postura do governante, porque contrária a Constituição e às leis e assim atingir a finalidade da instituição essencial à Justiça.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a redação vigente, tem recusado a extensão, por Constituições e leis estaduais, de garantias não previstas no art. 132 da Constituição Federal. Na ADI nº 217/PB[24], afastou autonomia funcional e administrativa atribuída à Procuradoria paraibana. Na ADI nº 5.029/MT[25], assentou que as Procuradorias integram o Executivo

[24] (...). O inciso I do mencionado art. 135, ao atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria paraibana, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República. (...)Ação julgada procedente. (ADI 217, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2002, DJ 13-09-2002 PP-00062 EMENT VOL-02082-01 PP-00001)

[25] (...)1. Os princípios institucionais e as prerrogativas funcionais do Ministério Público e da Defensoria Pública não podem ser estendidos às Procuradorias de Estado, porquanto as atribuições dos procuradores de estado – sujeitos que estão à hierarquia administrativa – não guardam pertinência com as funções conferidas aos membros daquelas outras instituições. (...) 2. As Procuradorias de Estado, por integrarem os respectivos Poderes Executivos, não gozam de autonomia funcional, administrativa ou financeira, uma vez que a administração direta é una e não comporta a criação de distinções entre órgãos em hipóteses não contempladas explícita ou implicitamente pela Constituição Federal. (...) (ADI 5029, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020)

e não podem receber, por iniciativa estadual, autonomia equivalente à do Ministério Público ou da Defensoria. [26]

Esses precedentes precisam ser corretamente compreendidos. Eles definem os limites do direito constitucional **atualmente vigente**; não demonstram que a autonomia seja materialmente incompatível com a separação dos Poderes. Seu fundamento central é a ausência de autorização na Constituição Federal e a impossibilidade de o constituinte estadual alterar unilateralmente o modelo imposto pelo art. 132. Em outro giro verbal, disse que não pode porque não previsto no texto constitucional.

Forma-se, assim, um círculo constitucional. As Procuradorias não possuem autonomia porque a Constituição Federal não a previu expressamente; quando os Estados procuram concedê-la, as normas são invalidadas por falta de fundamento na própria Constituição Federal. Se a jurisprudência utiliza a omissão do texto como obstáculo, a resposta juridicamente adequada é modificar esse texto por emenda constitucional, respeitados os limites do art. 60.

Registre-se que a busca por alternativas no plano regional não é inédita. Há quem sustente na doutrina, a exemplo de Augusto Carlos Cavalcante Melo, a viabilidade de os próprios Estados-membros e o Distrito Federal conferirem autonomias às suas Procuradorias no exercício do Poder Constituinte Decorrente e da autonomia federativa (arts. 18, 24 e 25 da CF/88), valendo-se da Teoria dos Poderes Implícitos e de recentes viradas jurisprudenciais do STF na escolha dos chefes institucionais (como na ADI 3056/RN).[27]

Contudo, enquanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mantiver o entendimento tradicional de que a ausência de previsão expressa no texto federal impede a concessão dessas garantias pelo legislador local, o problema permanece sem solução uniforme.

É por essa razão que a aprovação da PEC nº 17/2024 se afirma como o único caminho juridicamente definitivo e nacionalmente harmonioso para superar a omissão constitucional e dotar a Advocacia Pública das autonomias indispensáveis ao cumprimento de sua missão.

---

[26] Por outro lado, na ADI nº 881/ES, o Ministro Néri da Silveira destacou que a opção constitucional por uma carreira formada por servidores concursados e estáveis visa justamente permitir o controle jurídico da Administração, inclusive para que o Procurador possa afirmar, sem temor de retaliação funcional, que determinado ato do Secretário ou do Governador não se conforma à lei. A divergência revela que independência técnica e defesa do Estado não são conceitos necessariamente incompatíveis. STF, ADI 881 MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 2 ago. 1993, DJ 25 abr. 1997. Cf. **SILVA, Anna Carolina Pinheiro da Costa**, 2012, p. 133-134.

[27] **MELO, Augusto Carlos Cavalcante**. *Autonomia das Procuradorias dos Estados e do DF: possibilidade mediante autonomia constitucional dos Estados?* In: CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DF, 50., 2024, Goiânia. Anais... / Tese Aprovada - I Comissão de Direito Constitucional. Brasília: ANAPE, 2024. O autor defende que, na ausência de vedação expressa no texto constitucional federal, os Estados possuem competência para prever autonomias administrativa, orçamentária e financeira para a Procuradoria em suas próprias Constituições Estaduais.

A reforma constitucional, nessa perspectiva, não representa ruptura com o modelo de 1988, mas instrumento de sua própria atualização. Derly Barreto e Silva Filho observa que nenhuma Constituição pode ser considerada obra perfeita e acabada, pois sua preservação depende da capacidade de adaptação às transformações políticas, sociais e institucionais. O poder de reforma permite justamente atualizar a ordem constitucional sem romper com seus fundamentos. A PEC nº 17/2024 deve ser compreendida sob essa perspectiva: busca aperfeiçoar uma estrutura concebida em 1988 cuja evolução institucional se revelou desigual nas décadas seguintes.[28]

A evolução da Defensoria Pública confirma essa conclusão. Antes da EC nº 45/2004, sua vinculação ao Executivo era tratada como dado do modelo. Depois da emenda, o STF passou a invalidar normas que mantinham a subordinação. A alteração constitucional transformou a premissa normativa e, com ela, a interpretação. Nada impede que o poder constituinte reformador adote solução equivalente — ajustada às peculiaridades da Advocacia Pública — quando não houver violação a cláusula pétrea.

A aprovação da admissibilidade da PEC nº 17/2024 pela CCJ da Câmara reconheceu precisamente a inexistência de ofensa à forma federativa, ao voto, à separação dos Poderes ou aos direitos e garantias individuais. A proposta não elimina competências do Executivo ou do Legislativo. Reorganiza a relação orçamentária de uma função estatal e mantém expressamente os limites da lei de diretrizes orçamentárias.

Também é necessário distinguir independência técnica de independência funcional absoluta. A PEC utiliza o termo "autonomia técnica", escolha que respeita a natureza da advocacia e a necessidade de unidade institucional. Procuradores continuarão submetidos à Constituição, às leis, aos precedentes, à distribuição de competências e às orientações regularmente uniformizadas. A garantia impede interferência política na convicção jurídica; não transforma cada membro em órgão soberano.

Cabe destacar que a afirmação contida na ADI nº 5.029/MT de que as Procuradorias integram necessariamente o Poder Executivo e, por isso, não podem dispor de autonomia funcional, administrativa ou financeira, deve ser compreendida à luz do desenho constitucional atualmente vigente, e não como característica imutável da instituição. O art. 132 da Constituição atribui aos Procuradores a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federadas, mas não declara que a Advocacia Pública se confunda, em sua natureza constitucional, com o Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal construiu essa vinculação a partir da ausência de previsão expressa de autonomia no texto constitucional. Ora, se o próprio fundamento utilizado

[28] **SILVA FILHO, Derly Barreto e.** Jurisdição de controle do processo de emenda constitucional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 55/56, p. 199-237, jan./dez. 2001, p. 205-206.

pela Corte reside na inexistência dessa previsão, a consequência lógica não é a perpetuação do modelo, mas o reconhecimento de que cabe ao constituinte reformador modificá-lo. Foi exatamente esse o percurso da Defensoria Pública, cuja antiga vinculação administrativa ao Executivo não impediu que sucessivas emendas constitucionais lhe conferissem autonomia e alterassem sua posição institucional. A PEC nº 17/2024 atua precisamente nesse plano: não pretende que legislação estadual contrarie o modelo constitucional vigente, mas que a própria Constituição seja alterada para reconhecer autonomia à Advocacia Pública.

Essa conclusão não é nova. Já em 2013, ao examinar os limites impostos pela jurisprudência do STF às iniciativas estaduais, Cláudio Cairo Gonçalves sustentava que avanços institucionais das Procuradorias deveriam ser precedidos de alteração da própria Constituição Federal. A PEC nº 17/2024 percorre precisamente esse caminho: em vez de contornar o modelo constitucional interpretado pelo Supremo, propõe modificá-lo na própria fonte.[29]

O precedente limita o legislador estadual; não limita o poder constituinte reformador**.**

Entendemos, portanto, que colaboração institucional com o Executivo não exige dependência administrativa e orçamentária. A relação pode ser reconstruída sem ruptura do princípio democrático: o governo define os objetivos políticos legitimados pelas urnas; a Procuradoria indica os caminhos juridicamente possíveis, exerce o controle preventivo de juridicidade e defende os atos legítimos do Estado; o Legislativo delibera sobre o orçamento; e os órgãos constitucionalmente competentes fiscalizam sua execução. A autonomia, nesse modelo, não afasta a Advocacia Pública do Estado. Ao contrário, reduz sua dependência em relação ao governo para fortalecer sua vinculação à Constituição e ao próprio Estado que lhe cabe representar.

5. A PEC Nº 17/2024 COMO RESPOSTA CONSTITUCIONAL

5.1 Antecedentes legislativos: as PECs nº 82/2007 e nº 452/2009

A reivindicação de autonomia da Advocacia Pública não surgiu com a PEC nº 17/2024. Em 5 de junho de 2007, o então Deputado Flávio Dino e outros apresentaram a PEC nº 82/2007, conhecida como “PEC da Autonomia” ou ainda como “PEC da Probidade”. A proposta pretendia acrescentar os arts. 132-A e 135-A e alterar o art. 168 da Constituição, alcançando a Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados, as Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2007).

[29] **GONÇALVES, Cláudio Cairo**. *Qual autonomia para as Procuradorias-Gerais dos Estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 17-29, abr. 2013, p. 28.

O texto original possuía alcance mais amplo que a proposta atualmente em debate. Reconhecia o controle interno da licitude dos atos da Administração como atribuição da Advocacia Pública (daí o nome "PEC da Probidade"); e, ainda, assegurava autonomia funcional, administrativa e financeira; previa garantias aos membros; e incluía as instituições no regime de entrega mensal de dotações orçamentárias (razão do segundo apelido "PEC da Autonomia"). A formulação procurava completar o desenho das Funções Essenciais à Justiça mediante reforma extensa.

Em 2009, a PEC nº 452, de autoria do Deputado Paulo Rubem Santiago e outros, propôs – no mesmo sentido - alterações adicionais na Seção II do Capítulo IV do Título IV. Seus objetivos declarados eram aperfeiçoar o desenho da Advocacia Pública da União, dos Estados e dos Municípios e equilibrar o tratamento constitucional das Funções Essenciais à Justiça. A proposta avançava sobre organização, garantias e regime profissional dos advogados públicos.

A PEC nº 452/2009 foi apensada à PEC nº 82/2007. Depois de audiências e seminários realizados em diferentes Estados, a Comissão Especial aprovou, por unanimidade, em 7 de maio de 2014, substitutivo apresentado pelo Deputado Lelo Coimbra. O texto concentrou-se nas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, preservou os duodécimos e afastou parte das garantias pessoais e matérias remuneratórias previstas nas propostas iniciais. A opção demonstrou esforço para separar fortalecimento institucional de reivindicações suscetíveis de leitura corporativa.

Apesar da mobilização e dos sucessivos requerimentos de inclusão na Ordem do Dia, a PEC nº 82/2007 não foi votada pelo Plenário. A matéria permanece formalmente pronta para pauta. A longa tramitação revela que o tema sempre esteve presente no debate institucional, embora não tenha obtido consenso político suficiente para alterar a Constituição.

A PEC nº 17/2024 adotou caminho mais restrito. Não reproduziu integralmente o estatuto proposto em 2007 e 2009, não incluiu garantias individuais como vitaliciedade ou inamovibilidade e não disciplinou honorários. Concentrou-se em três autonomias — **administrativa, técnica e orçamentária** — e no repasse das dotações em duodécimos. Essa contenção constitui uma de suas forças políticas e jurídicas.

5.2 Conteúdo e tramitação da PEC nº 17/2024

A PEC nº 17/2024 foi apresentada em 13 de maio de 2024 pelo Deputado Carlos Sampaio e outros, com o número constitucionalmente exigido de assinaturas, com o objetivo de conferir à Advocacia-Geral da União, a seus órgãos vinculados e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal autonomias técnica, administrativa e orçamentária.

A proposta tramitou inicialmente sem distribuição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Após requerimentos parlamentares, foi encaminhada à CCJ em maio de 2025. O Deputado

Domingos Neto foi designado relator e apresentou parecer pela admissibilidade em 24 de março de 2026. Em 5 de maio de 2026, a Comissão aprovou o parecer; a decisão foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 7 de maio de 2026. Superado o juízo de admissibilidade, a discussão de mérito deverá ocorrer em comissão especial, antes da votação em dois turnos pelo Plenário da Câmara e do posterior exame pelo Senado.

Não podemos classificar o percurso como abandono do tema. A luta das entidades da Advocacia Pública permaneceu ativa, e a aprovação da admissibilidade representa avanço concreto. Também não podemos ignorar, contudo, que a tramitação tem ocorrido em ritmo inferior à maturidade do debate. A matéria possui antecedentes legislativos extensos, doutrina consolidada e experiências constitucionais capazes de afastar as principais objeções.

O parecer da CCJ limitou-se, como deveria, ao exame das cláusulas pétreas e dos requisitos formais. Concluiu que a proposta não viola a forma federativa, o voto, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Esse reconhecimento é importante porque uma das objeções recorrentes sustenta que a autonomia deslocaria órgão integrante do Executivo e criaria estrutura incompatível com a separação funcional. A decisão de admissibilidade não resolve o mérito, mas confirma que a reforma pode ser legitimamente debatida pelo poder constituinte derivado.

A proposta também revela limites que merecerão discussão na comissão especial. Diferentemente da PEC nº 82/2007, não contempla as Procuradorias Municipais. A exclusão preserva tratamento constitucional desigual justamente no momento em que numerosos Municípios estruturam carreiras responsáveis por consultoria, contencioso e controle preventivo. Entendemos que o tema deve ser enfrentado, embora sua eventual inclusão não possa servir de pretexto para paralisar o avanço já alcançado pelas instituições expressamente abrangidas.

5.3 O art. 132-A: autonomias administrativa, técnica e orçamentária

A PEC acrescenta à Constituição o seguinte dispositivo:

> Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados, e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, integrados pelos Advogados e Procuradores de que tratam os artigos 131 e 132 desta Constituição, são asseguradas autonomia administrativa, técnica e orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A autonomia administrativa permitirá que as instituições organizem serviços, estruturem órgãos, planejem recursos humanos e materiais e definam prioridades internas nos termos da legislação. Seu alcance deverá ser harmonizado com a forma federativa e com as leis orgânicas de cada ente. Não se trata de retirar a Advocacia Pública do Estado, mas de conferir capacidade de gestão compatível com suas atribuições constitucionais.

A autonomia técnica protege a atividade jurídica. A escolha terminológica é adequada porque evita a simples reprodução da independência funcional concebida para o Ministério Público. A

Advocacia Pública continuará una, coordenada e hierarquicamente organizada. Poderá uniformizar teses, distribuir competências e definir estratégias institucionais. O que não poderá ocorrer é a imposição política de uma conclusão jurídica contrária à convicção fundamentada ou ao ordenamento.

A autonomia orçamentária assegura à Advocacia Pública participação institucional protegida na elaboração de sua proposta, dentro dos limites estabelecidos na LDO. Não significa liberdade para fixar unilateralmente os recursos que receberá, tampouco afastamento das restrições fiscais ou da deliberação legislativa. Significa, porém, que a proposta regularmente elaborada pela instituição não poderá ser simplesmente substituída, por decisão discricionária do Poder Executivo, por outra que reflita apenas as prioridades do governo.

A experiência da Defensoria Pública é particularmente esclarecedora. Na ADI nº 5.287/PB, o Supremo Tribunal Federal considerou incompatível com sua autonomia constitucional a redução unilateral, pelo Poder Executivo, da proposta orçamentária formulada dentro dos parâmetros legalmente estabelecidos. A autonomia seria meramente formal se a instituição pudesse elaborar sua proposta, mas outro Poder pudesse livremente modificá-la antes de submetê-la ao processo legislativo orçamentário. A referência, na PEC nº 17/2024, aos "limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias" reproduz lógica semelhante: a instituição não define soberanamente seu orçamento, mas participa de sua formação com uma esfera constitucionalmente protegida de iniciativa, sujeita à LDO, à deliberação legislativa, às regras fiscais e aos mecanismos de controle.

Se a autonomia orçamentária conferida à Defensoria impede que sua proposta, quando ajustada à LDO, seja unilateralmente reduzida pelo Executivo, não faria sentido reconhecer à Advocacia Pública autonomia orçamentária constitucional e, simultaneamente, permitir que sua proposta permanecesse inteiramente sujeita à vontade do mesmo Poder do qual se pretende reduzir a dependência institucional.

Entendemos que a redação deve ser preservada em sua essência. Eventuais ajustes de técnica legislativa podem esclarecer procedimentos de elaboração, consolidação e encaminhamento das propostas, mas não devem esvaziar a autonomia por meio de cláusulas que devolvam ao Executivo poder irrestrito para modificar unilateralmente prioridades ou bloquear a execução das dotações aprovadas.

5.4 A alteração do art. 168: duodécimos, limites fiscais e mecanismos de controle

A autonomia orçamentária seria incompleta se os recursos aprovados permanecessem dependentes de liberação discricionária. Por essa razão, a PEC altera o art. 168 para inserir a

Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados e as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal entre os destinatários da entrega mensal das dotações:

> 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 e órgãos vinculados, das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 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.

O duodécimo não representa receita própria nem aumento automático de despesas. É técnica de execução do orçamento aprovado. Uma vez definida a dotação pelo processo legislativo, os recursos correspondentes são entregues periodicamente para permitir planejamento e continuidade. A garantia reduz a possibilidade de contingenciamentos seletivos e assegura previsibilidade para contratos, tecnologia, pessoal e atividades finalísticas.

O art. 168 deve ser interpretado em conjunto com o sistema orçamentário. A Procuradoria permanecerá sujeita ao plano plurianual, à LDO, à lei orçamentária anual, à Lei de Responsabilidade Fiscal e às regras sobre transparência. A autonomia também atrairá responsabilidade institucional mais nítida: quem define prioridades e executa recursos deve prestar contas dos resultados e responder por desvios.

O controle parlamentar será preservado na aprovação do orçamento e em sua fiscalização. Os Tribunais de Contas continuarão exercendo as competências constitucionais de controle, enquanto os mecanismos de controle interno, transparência e acesso à informação permitirão acompanhar a aplicação dos recursos e avaliar os resultados da atuação institucional. Autonomia não significa ausência de controle. Ao contrário, quanto maior a capacidade institucional de decisão e gestão de recursos, maior deve ser o dever de transparência, prestação de contas e responsabilidade por seu exercício.

5.5 Efeitos esperados e limites da proposta

O primeiro efeito esperado é a capacidade de planejamento institucional. A Procuradoria poderá formular diagnósticos, estabelecer metas, distribuir recursos segundo riscos jurídicos e manter políticas de longo prazo. Essa estabilidade fortalece a memória institucional e reduz a descontinuidade provocada por mudanças de governo.

O segundo efeito é o fortalecimento do controle preventivo. Investimentos em equipes, capacitação e tecnologia permitem participar desde o início da elaboração das políticas públicas. A consultoria deixa de atuar apenas como etapa final de validação e passa a contribuir para o desenho jurídico, a avaliação de alternativas e a prevenção de danos. Fernando Luiz Albuquerque Faria e

Marcos Sampaio apontam essa dimensão proativa da Advocacia de Estado, orientada à concretização dos valores constitucionais e à proteção do interesse público. [30]

O terceiro efeito é a melhoria do contencioso e da recuperação de créditos. Gestão de dados, uniformização de estratégias, seleção de recursos relevantes e solução consensual de conflitos podem reduzir custos e evitar litigância inútil. A autonomia não garante eficiência, mas oferece condições para que resultados sejam planejados, medidos e cobrados.

O quarto efeito relaciona-se à governança. Uma Advocacia Pública tecnicamente protegida aumenta a segurança dos gestores e a confiabilidade das decisões administrativas. A instituição pode funcionar como espaço de conversão entre decisão política e linguagem jurídica: compreende o objetivo governamental, identifica riscos e constrói caminhos legítimos. O governante responsável ganha, em vez de perder, com a existência de contraponto técnico qualificado.

Não há, porém, automatismos. A autonomia não resolverá sozinha déficits de pessoal, cultura organizacional, desigualdades federativas ou dificuldades financeiras. Também não imunizará a instituição contra erros, corporativismo ou má gestão. Para produzir os resultados esperados, deverá ser acompanhada de transparência, planejamento estratégico, avaliação de desempenho institucional, participação social adequada e mecanismos efetivos de controle.

Também permanecem lacunas. A ausência das Procuradorias Municipais impede que o aperfeiçoamento alcance toda a Federação. A PEC tampouco disciplina detalhadamente a iniciativa legislativa necessária à organização administrativa, tema que poderá exigir harmonização com as competências dos chefes do Executivo e com a jurisprudência do STF.

Com efeito, a autonomia administrativa prevista na PEC nº 17/2024 representa avanço institucional relevante, mas sua efetividade recomenda que se examine também a disciplina da iniciativa legislativa em matérias diretamente relacionadas à organização da Advocacia Pública. A experiência constitucional da Defensoria demonstra que autonomia administrativa compreende capacidade de gestão, realização de concursos e provimento dos cargos existentes, mas determinadas alterações estruturais — especialmente a criação de cargos e outras modificações dependentes de lei — exigem adequada definição constitucional quanto à iniciativa legislativa. Sem essa harmonização, poderá subsistir dependência do chefe do Poder Executivo justamente para medidas necessárias à expansão ou reorganização institucional.

---

[30] **FARIA, Fernando Luiz Albuquerque**. *A Procuradoria-Geral da União, os interesses primários e secundários do Estado e a atuação pró-ativa em defesa do Estado Democrático de Direito e da probidade administrativa*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 485-499; **SAMPAIO, Marcos.** *O Procurador do Estado diante de um Direito dinâmico: a Advocacia Pública na pós-modernidade jurídica*. In: CARDOZO JUNIOR, Ailton; DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho; CARVALHO, Paulo Moreno (org.). *Advocacia pública para a sociedade*. São Paulo: Contracorrente, 2022, p. 215-386.

A existência dessa e de outras questões passíveis de aperfeiçoamento, contudo, não compromete o mérito central da PEC nº 17/2024. Ao contrário, demonstra que a construção de um novo modelo institucional exige não apenas o reconhecimento formal da autonomia, mas também a definição dos instrumentos necessários à sua efetividade. O debate sobre os contornos da reforma não deve, portanto, obscurecer sua premissa fundamental.

Depois de quase quatro décadas de vigência da Constituição de 1988, não há razão suficiente para que a Advocacia Pública permaneça como a única instituição jurídica do Capítulo IV do Título IV desprovida de autonomia constitucional expressa. As diferenças funcionais entre Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública justificam regimes próprios e garantias ajustadas às respectivas missões; não justificam, contudo, a manutenção de uma dependência institucional capaz de comprometer o adequado exercício de suas atribuições. A PEC nº 17/2024 não cria privilégio nem rompe a separação dos Poderes. Busca completar uma evolução institucional iniciada pela Constituição de 1988 e desenvolvida, de forma ainda assimétrica, nas décadas seguintes.

6. CONCLUSÕES

Do exame realizado, extraímos as seguintes conclusões:

1. A Constituição conferiu ao Ministério Público, desde 1988, autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa para elaborar sua proposta orçamentária, percurso posteriormente seguido pela Defensoria Pública por meio de sucessivas emendas constitucionais (nº 45/2004, nº 74/2013 e nº 80/2014). A Advocacia Pública, embora igualmente qualificada como Função Essencial à Justiça, permaneceu à margem desse fortalecimento, consolidando uma assimetria institucional desprovida de justificativa constitucional válida.

2. Essa lacuna institucional, mantida desde 1988 — a despeito das discussões em torno das PECs nº 82/2007, nº 452/2009 e nº 17/2024 —, não se reduz a uma opção política neutra, configurando verdadeira **omissão inconstitucional em sentido axiológico e sistêmico**. A prolongada ausência de garantias gera uma **proteção insuficiente** da ordem jurídica e um **déficit de proteção constitucional**, cuja superação exige a atuação do poder constituinte reformador.

3. A Advocacia Pública representa o Estado e seus interesses permanentes, não o governo transitório. A parcialidade inerente à defesa judicial do ente federativo não se confunde com fidelidade política ao governante nem autoriza a chancela de ilegalidades. Para assegurar o exercício desse filtro de juridicidade sem receio de ingerências, as autonomias administrativa, técnica e orçamentária constituem garantias indispensáveis à isenção e à independência no assessoramento e na representação do Estado.

4. Os precedentes do Supremo Tribunal Federal (como nas ADIs nº 217/PB, nº 1.246/PR e nº 5.029/MT), que recusaram a extensão de autonomias às Procuradorias por legislação local, fundaram-se exclusivamente na ausência de previsão expressa na Carta Federal vigente. Esses julgados vinculam e limitam o legislador e o constituinte estaduais, mas não constituem óbice ao poder constituinte reformador, cuja função é justamente atualizar o texto constitucional para integrar o art. 132-A.

5. As autonomias administrativa, técnica e orçamentária possuem natureza eminentemente instrumental e não criam soberania ou privilégios corporativos. Asseguram que a Advocacia Pública participe com proteção constitucional na elaboração de sua proposta orçamentária (nos limites da LDO) e na gestão de seus serviços, preservando a direção política da Administração pelas autoridades democraticamente eleitas e mantendo a instituição submetida a todos os controles republicanos e fiscais.

6. O repasse das dotações em duodécimos (alteração do art. 168 da CF) representa o complemento indissociável da autonomia orçamentária. A garantia da regularidade financeira protege a instituição contra retaliações ou contingenciamentos seletivos, permitindo o planejamento de longo prazo, a valorização dos quadros, o investimento tecnológico e o aprimoramento da atuação na cobrança de créditos, no contencioso e na consultoria preventiva.

Proposição ao 52º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal:

7. É de rigorosa e consabida evidência que a aprovação da PEC nº 17/2024 — com a inclusão do art. 132-A e a alteração do art. 168 da Constituição Federal —, preservado seu núcleo essencial, suprirá a omissão inconstitucional e superará o déficit de proteção constitucional da Advocacia Pública, corrigindo a histórica assimetria entre as Funções Essenciais à Justiça e conferindo às Procuradorias as autonomias administrativa, técnica e orçamentária indispensáveis ao pleno fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS[31]

ALBUQUERQUE, Eduardo Henrique Videres de. O papel da Advocacia Pública na Constituição: um instrumento para o aprimoramento das instituições democráticas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 14, n. 166, p. 12-24, dez. 2014.

BRAGA, Vicente. Advocacia pública, um projeto constitucional inacabado. *JOTA*, 11 mar. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/advocacia-publica-um-projeto-constitucional-inacabado. Acesso em: 21 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Parecer do Relator, Deputado Domingos Neto, pela admissibilidade da PEC nº 17/2024*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 24 mar. 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3103764. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial da PEC nº 82/2007. *Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra, pela aprovação da PEC nº 82/2007 e da PEC nº 452/2009, com substitutivo*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1235128. Acesso em: 20 jul. 2026.

CARRASCOSA, Angelo Demetrius de Albuquerque. O papel dos Procuradores do Estado na política e a relação com a autonomia. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 9-19, jan. 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aos 18 anos, Defensoria Pública de SP se destaca por aprimoramentos estruturais e em ferramentas de atendimento à população. São Paulo, 9 jan. 2024. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/noticias/-/noticia/5151440/. Acesso em: 20 jul. 2026.

FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os interesses primários e secundários do Estado e a atuação pró-ativa em defesa do Estado Democrático de Direito e da probidade administrativa. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 485-499.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. Qual autonomia para as Procuradorias-Gerais dos Estados?: contributo para o fortalecimento do seu papel institucional e constitucional. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 17-29, abr. 2013.

LEMOS, Bruno Espiñeira. A independência funcional da Advocacia de Estado e sua relação com a Ordem dos Advogados do Brasil. *Debates em Direito Público*, v. 8, n. 8, p. 25-35, out. 2009.

MELO, Augusto Carlos Cavalcante. Autonomia das Procuradorias dos Estados e do DF: possibilidade mediante autonomia constitucional dos Estados? In: CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DF, 50., 2024, Goiânia. **Anais... / Tese Aprovada - I Comissão de Direito Constitucional**. Brasília: ANAPE, 2024. Disponível em: https://anape.org.br/cnpe-2024/teses. Acesso em: 22 jul. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23-52.

[31] Agradecemos às bibliotecárias da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Andreluci Figueiredo e Hercília M. de O. Matos, pela valiosa colaboração na localização e disponibilização das fontes bibliográficas utilizadas na elaboração deste trabalho.

PIERONI, Fabrizio. *Um projeto inacabado que custa caro ao Brasil*. JOTA, 20 abr. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/um-projeto-inacabado-que-custa-caro-ao-brasil. Acesso em: 21 jul. 2026.

SAMPAIO, Marcos. O Procurador do Estado diante de um Direito dinâmico: a Advocacia Pública na pós-modernidade jurídica. In: CARDOZO JUNIOR, Ailton; DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho; CARVALHO, Paulo Moreno (org.). *Advocacia pública para a sociedade: estudos em homenagem aos 56 anos da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*. São Paulo: Contracorrente, 2022. p. 215-386.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 37, n. 78, p. 9-52, 2016.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. Jurisdição de controle do processo de emenda constitucional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 55/56, p. 199-237, jan./dez. 2001.

SILVA, Almiro do Couto e. Autonomia da Advocacia de Estado e seus dilemas. Debates em Direito Público, v. 8, n. 8, p. 21-24, out. 2009.

SILVA, Anna Carolina Pinheiro da Costa. A autonomia funcional da Advocacia Pública na defesa dos direitos humanos diante de sua violação pelo Estado. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 33, ed. esp., p. 109-159, 2012.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da Advocacia Pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Advocacia de Estado: questões* institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87-127.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional - 23ª Edição 2025 (Portuguese Edition) (p. 1913). Edição do Kindle.