

Equilíbrio institucional brasileiro: o papel da Advocacia-Geral da União na relação entre os três Poderes da República

Brazilian institutional balance: the role of the Attorney General of the Union in the relationship among the three Branches of Government

Equilibrio institucional brasileño: el papel de la Abogacía General de la Unión en la relación entre los tres Poderes de la República

Jorge Rodrigo Araújo Messias

Advogado-geral da União, doutor e mestre pela Universidade de Brasília (UnB). Foi professor-colaborador da UnB, subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, subchefe de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República, secretário de regulação e supervisão da educação superior do Ministério da Educação, consultor jurídico do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e procurador do Banco Central do Brasil. É procurador da Fazenda Nacional.

RESUMO: Este artigo analisa o papel da Advocacia-Geral da União (AGU) na promoção e na manutenção do equilíbrio institucional entre os Poderes da República no Brasil, especialmente no contexto de crises políticas e tensões institucionais. Discute-se a importância dos princípios constitucionais da independência e harmonia entre os Poderes, bem como a atuação da AGU na defesa da Constituição, na resolução de conflitos e no fortalecimento do diálogo interinstitucional. O artigo destaca, ainda, o papel da AGU no controle de constitucionalidade e na mediação de conflitos envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, contribuindo para a estabilidade e a governança democráticas.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia-Geral da União; diálogo interinstitucional; separação de poderes; democracia.

ABSTRACT: This article analyzes the role of the Attorney General of the Union (AGU) in promoting and maintaining institutional equilibrium among the branches of government in Brazil, especially in the context of political crises and institutional tensions. It discusses the importance of the constitutional principles of independence and harmony among the branches, as well as the AGU's function in defending the Constitution, resolving conflicts, and fostering interinstitutional dialogue. The article further highlights the AGU's involvement in constitutional review and in mediating conflicts among the Executive, Legislative, and Judiciary branches, thereby contributing to democratic stability and effective governance.

KEYWORDS: Attorney General of the Union; interinstitutional dialogue; separation of branches of government; democracy

RESUMEN: Este artículo analiza el papel de la Abogacía General de la Unión (AGU) en la promoción y en el mantenimiento del equilibrio institucional entre los Poderes de la República en Brasil, especialmente en el contexto de crisis políticas y tensiones institucionales. Se aborda la importancia de los principios constitucionales de independencia y armonía entre los poderes, así como la actuación de la AGU en la defensa de la Constitución, la resolución de conflictos y el fortalecimiento del diálogo interinstitucional. El artículo también destaca la participación de la AGU en el control de constitucionalidad y en la mediación de conflictos que involucran a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, contribuyendo así a la estabilidad y la gobernanza democráticas.

PALABRAS CLAVE: Abogacía General de la Unión; diálogo interinstitucional; separación de poderes; democracia.

No dia 10 de dezembro de 2024, foi apresentado o resultado da pesquisa quantitativa “A democracia que temos e a democracia que queremos” (Ipespe, 2024), promovida pelo Observatório da Democracia da Advocacia-Geral da União (AGU) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe).

Com efeito, quando se realiza uma pesquisa quantitativa a respeito de qualquer tema, busca-se auscultar a opinião pública de maneira a se identificar o pensamento da população, bem como promover e estimular a maior participação dos cidadãos.

Nessa senda, observo que constou da explicação daquele estudo que “[...] pesquisas e debates sobre a democracia contribuem para educar os cidadãos sobre os princípios de garantia de direitos fundamentais, **fortalecimento das instituições, independência dos Poderes**, participação popular, e **resolução pacífica de conflitos**” (grifo nosso). Mas não só. Ouvir “[...] a opinião pública ajuda a identificar frustrações com o funcionamento da democracia e sinais de suas fragilidades que podem ser explorados por movimentos autoritários”.

Dentre os dados ali colhidos, entendo importante destacar a opinião dos entrevistados sobre os Poderes da República, de maneira que, independentemente de posição político-ideológica do questionado, apenas 14% acreditam que eles sejam totalmente independentes. Em linhas gerais, 18% entendem que eles são independentes na maior parte do tempo, enquanto 31% responderam que, frequentemente, um interfere no outro. Por sua vez, impressiona que 27% pensem que não são independentes, havendo total interferência de um sobre o outro.

Interessante perceber ainda que cerca de 2/3 dos entrevistados (65%) enxergam a relação entre os Poderes como conflituosa, em detrimento de 25% que a veem como harmoniosa, apesar de a independência e a harmonia serem princípios fundamentais da nossa Constituição Federal (art. 2º).

Pois bem. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, tratou do princípio fundamental da independência e da harmonia entre os Poderes da República Federativa do Brasil, pormenorizando que, sem qualquer subordinação, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

A preservação de tal princípio, preocupação do legislador constituinte, que arrolou a separação dos Poderes dentre as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, III), justifica-se pela necessidade de se garantir a boa relação entre as instituições de Estado, notadamente porque a independência harmoniosa entre os Poderes é fundamental para a proteção da democracia.

Nessa linha de entendimento, Georges Abboud (2019, p. 1.272) assevera que “a separação de Poderes é princípio estruturante de nossa democracia constitucional, portanto, constitui parâmetro normativo para controle e adequação de todos os atos de quaisquer Poderes, inclusive aqueles emanados da jurisdição constitucional”.

Vejamos que o princípio da separação dos Poderes foi alicerçado na ideia de prevenção do arbítrio e na proteção da sociedade contra arroubos autoritários. Por isso, repartir as funções do Estado entre órgãos distintos evitaria a indesejada concentração de poderes em um órgão, entidade ou pessoa. Seria necessário, portanto, limitar o poder.

A definição e a difusão do princípio da separação dos Poderes foram fortemente influenciadas pelas ideias de Montesquieu e pela Revolução Francesa. No entanto, esse conceito já havia sido sugerido anteriormente por pensadores como Aristóteles, John Locke e Rousseau, que também desenvolveram teorias sobre a divisão dos Poderes. Esse princípio foi consolidado juridicamente nas constituições das ex-colônias inglesas da América e formalizado na Constituição dos Estados Unidos de 1787. Com a Revolução Francesa, tornou-se um dogma constitucional, sendo reconhecido no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que afirmava que uma sociedade sem separação de Poderes não poderia ser considerada constitucional. Esse entendimento reforça a relevância da separação dos Poderes como mecanismo fundamental para a garantia dos direitos humanos, papel que continua a desempenhar até os dias atuais (Silva, 2011, p. 109).

É preciso compreender ainda que o constitucionalismo se desenvolveu por séculos, tendo como principal mote coibir os excessos do Poder Público, de modo que “[é] o fenômeno político-jurídico do constitucionalismo que coloca freios e racionaliza o poder” (Abboud, 2019, p. 1.279).

No entanto, como assinala Uadi Lammêgo Bulos, a doutrina clássica da separação dos Poderes estabelece a distinção entre legislação, administração e jurisdição, conferindo essas funções a órgãos distintos e independentes, princípio que influenciou tanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu art. 16, quanto a Constituição Federal de 1988, no art. 2º. Ressalva, porém, que no contexto brasileiro essa separação deve ser interpretada de forma relativa, considerando a necessidade de equilíbrio e colaboração entre os Poderes para o funcionamento do Estado, razão pela qual o equilíbrio entre os Poderes no Brasil não pode ser rigidamente conduzido conforme a proposta dos teóricos clássicos, especialmente Montesquieu,

uma vez que a dinâmica institucional do país exige uma interpretação mais flexível da separação dos Poderes (Bulos, 2010, p. 1.041).

Na mesma direção, o professor José Afonso da Silva leciona que o princípio da separação dos Poderes não configura a mesma rigidez de outrora, já que “[a] ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de Poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário” (Silva, 2011, p. 109). O sistema de freios e contrapesos impõe uma calibrada interferência para o atingimento do interesse público e em benefício último da coletividade.

Numa visão mais tradicional e no constitucionalismo clássico, o Poder Legislativo, por exercer o importante múnus de editar normas jurídicas para os Poderes Executivo e Judiciário aplicarem, sempre ostentou uma posição privilegiada e expressiva de todas as outras funções (Bulos, 2010, p. 1.040).

O ministro Luís Roberto Barroso, em obra acadêmica, consigna que, até a consolidação do Estado Constitucional de Direito, a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), prevalecia um modelo conhecido como “Estado Legislativo de Direito”, no qual a Constituição era vista principalmente como um documento político, cujas normas não possuíam aplicabilidade direta e dependiam do desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador. Registra, outrossim, que o controle de constitucionalidade pelo Judiciário era inexistente ou, quando presente, possuía papel secundário e pouco impacto. Nesse contexto, a lei ocupava posição central, e o Parlamento exercia supremacia sobre as demais instituições.

Afirma, ainda, o autor que, com a transição para o Estado Constitucional de Direito, a Constituição passou a ser reconhecida como norma jurídica vinculante, não apenas determinando a forma de produção das leis e atos normativos, mas também estabelecendo limites para seu conteúdo e impondo deveres de atuação ao Estado. Esse novo modelo deslocou o eixo de poder, conferindo primazia à Constituição e ao controle judicial, consolidando a supremacia do Judiciário, especialmente por meio de um tribunal constitucional ou suprema corte, responsável pela interpretação final e vinculante das normas constitucionais (Barroso, 2013, p. 240).

Para a melhor compreensão do tema, é preciso reconhecer, em primeiro lugar, que o próprio papel e a organização do Estado – e não só do Poder Judiciário – variam conforme as conjunturas históricas e os contextos nacionais.

Como registrado pelo ministro Barroso, sobretudo no período pós-Segunda Guerra Mundial, o papel desempenhado pelo Poder Judiciário expandiu-se

significativamente, e, em especial, o papel das Cortes Supremas. O Poder Judiciário assumiu um papel central na proteção dos direitos humanos, na promoção da justiça em nível nacional e internacional e no restabelecimento de um sistema internacional mais justo e equilibrado.

No entanto, é preciso reconhecer, também, que o próprio papel e o tamanho do Poder Público – e não só do Poder Judiciário – variam conforme as conjunturas históricas e os contextos nacionais. Em termos absolutos e relativos, o Estado, em suas três funções, é maior hoje do que foi no século dezoito. Além disso, a capacidade de atuação e os recursos disponíveis para o Estado variam consideravelmente entre diferentes países.

Ora, ao analisarmos o Estado durante a Revolução Industrial no Reino Unido e, posteriormente, com a consolidação do Estado Social, percebemos um fortalecimento notório da função executiva. Um exemplo claro é o aumento expressivo dos gastos públicos, que saltaram de cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), no século XIX, para aproximadamente 45% após 1945. Esse aumento reflete a expansão das responsabilidades do Estado em áreas como saúde, educação, seguridade social e infraestrutura.

Portanto, é importante termos em mente que os processos históricos, econômicos e sociais transformam o Estado, o direito, e, conseqüentemente, o equilíbrio entre os Poderes.

Ainda para ilustrar o crescente papel do Poder Judiciário na reconstrução dos novos paradigmas de Justiça, no pós-Segunda Guerra Mundial, podemos citar o caso da Corte de Warren, que se refere ao período da história da Corte Suprema dos EUA, de 1953 a 1969, marcado por decisões progressistas que abriram caminho para a afirmação dos direitos civis das populações afro-descendentes. Dentre algumas decisões importantes desse período, está, por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas, bem como a declaração de inconstitucionalidade de lei que proibia o uso de contraceptivos por casais casados, reconhecendo o direito à privacidade.

Essa ascensão do Judiciário, observada em diferentes países, não está isenta de críticas ou conflitos. A postura proativa e de retração dos tribunais, não raras vezes, são objeto de críticas, *v.g.* Ao discorrer sobre ativismo judicial e autocontenção, Luís Roberto Barroso diferencia ativismo judicial e autocontenção judicial com base em abordagens metodológicas. O ativismo judicial, quando legitimamente exercido, busca extrair ao máximo as potencialidades do texto constitucional, interpretando seus princípios e conceitos jurídicos

indeterminados para construir regras específicas de conduta. Já a autoconsciência se caracteriza por conceder maior espaço para a atuação dos Poderes políticos, adotando uma postura de deferência às decisões do Legislativo e do Executivo, tanto em suas ações quanto em suas omissões.

Além disso, Barroso enfatiza que, quando não estão em questão direitos fundamentais ou procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem respeitar as escolhas legítimas do legislador e demonstrar deferência ao exercício razoável da discricionariedade administrativa, evitando substituir essas decisões por sua própria valoração política (Barroso, 2014).

Ao analisar a ADI 5.468/DF, de relatoria do ministro Luiz Fux, além de julgar o mérito da ação, o Pleno aprovou a fixação da seguinte tese:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal. (grifo nosso)

No mesmo sentido, ao julgar o RE 684612-RG (Tema de Repercussão Geral 698), relatoria para o acórdão do ministro Roberto Barroso, fixou a tese abaixo:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). (grifo nosso)⁵³

Para Abboud (2019, p. 1.276), “[...] o ativismo se apresenta a partir da invasão de um Poder na esfera do outro, sem autorização constitucional para tanto”.

53 No mesmo sentido o Tema 220 da Repercussão Geral: “É lícito ao Judiciário impor à administração pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes” (RE 592581-RG/RS, relator ministro Ricardo Lewandowski).

De acordo com o prestigiado autor, uma análise mais aprofundada sobre a separação dos Poderes no Brasil deve ir além das classificações tradicionais das funções estatais, concentrando-se na verificação de possíveis violações ao princípio da limitação do poder, essencial para qualquer democracia constitucional. Nesse sentido, é necessário avaliar-se em que medida essa limitação está sendo respeitada, especialmente no que se refere à atuação do Poder Judiciário e sua relação com os demais poderes da República (Abboud, 2019, p. 1.281).

Por evidente, a nossa Constituição de 1988 já possui remédio para esses e outros problemas decorrentes da eventual e indesejada sobreposição de um Poder sobre o outro.⁵⁴ Para evitá-los ou minimizá-los, deve-se prezar pelo diálogo entre os três Poderes da República. É por isso que deve ser lembrado que os Poderes no Brasil não são e não devem ser apenas independentes,⁵⁵ mas também harmônicos (Abboud, 2019, p. 1.272).⁵⁶

Ocorre que, desde 2013, o Brasil viveu uma crise política com profundas consequências sobre as relações entre os Poderes. A partir de 2019, a crise mudou de patamar, já que, relativamente fortalecido, o Executivo federal buscou, por meio de distintos instrumentos, subjugar os Poderes Legislativos e Judiciário, assim como a oposição política, e mesmo os demais entes federativos. O resultado foi uma série de crises entre os Poderes, com graves repercussões sobre a governança democrática.

54 O STF já decidiu que, “[e]m respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*” (RE 1297884-RG/DF – Tema 1.120, relator ministro Dias Toffoli).

55 A Suprema Corte já deliberou que: “**A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da CF à separação e independência dos Poderes:** cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à federal, a constituição dos estados-membros –, **não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.** O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da assembleia legislativa, no dos estados; nunca aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão” (ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; grifo nosso). No mesmo sentido: ADI 2.911/ES, de relatoria do ministro Ayres Britto; e ADI 3.252-MC/RO, de relatoria do ministro Gilmar Mendes.

56 Abboud defende que “[...] é requisito essencial para o correto combate ao ativismo judicial no direito brasileiro, a separação de Poderes será o ponto de partida de nossa análise”. Para o referido autor, “[a] **existência de separação de Poderes é condição de possibilidade para impedir que o Judiciário se sobreponha aos demais Poderes mediante atuação ativista**” (Abboud, 2019, p. 1.272, grifo nosso).

Evidentemente, a democracia demanda competição, exposição de conflitos, oposição, crítica e independência. Para que opere de maneira funcional, não se degenere para a tirania ou demagogia, é preciso também diálogo, respeito às minorias e cooperação entre governo e oposição, entre os Poderes da República e entre os entes federativos.

Ora, sabemos que o populismo autoritário tende a criar sucessivas crises institucionais. O constante enfrentamento com o Congresso Nacional, a mídia e o Judiciário fazem parte do arsenal clássico de lideranças carismáticas e autoritárias. As crises eclodem frequentemente por razões artificiais, uma vez que ajudam a manter a base de apoiadores energizada. Observamos com clareza esse processo no Brasil ao longo dos últimos anos.

Entretanto, é preciso interromper tal dinâmica. Por isso que, desde o ano de 2023, buscamos encontrar acordo entre os diferentes, valorizando ainda mais a atividade política. O reestabelecimento da relação harmônica entre os Poderes tem sido a nossa tônica.

Em artigo publicado na *Folha de São Paulo* em 31/6/2023, passados apenas 6 meses do novo governo, pude ressaltar que a redução da litigiosidade no Supremo Tribunal Federal demonstrava a retomada da normalidade democrática decorrente

[...] de um claro movimento de distintos setores governamentais que, cumprindo diretriz do presidente da República, trabalharam para a retomada da normalidade democrática e, com isso, contribuíram para o distensionamento da relação do Executivo com os outros Poderes e com os demais entes federativos. (A redução [...], *Folha de São Paulo*, 2023)⁵⁷

Dessa forma, oportuno assinalar o importante papel da Advocacia-Geral da União (AGU) na promoção e manutenção da harmonia entre os Poderes, já que, sem dúvida, esse fomento ao equilíbrio é intrínseco às suas atribuições constitucionais e legais.

57 Dados do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens) mostram que, nos seis primeiros meses desses últimos quatro anos, foram ajuizadas na Suprema Corte os seguintes quantitativos de ações de controle concentrado: 72 (2019); 144 (2020); 105 (2021); e 89 (2022). Tais números, como se observa, revelam alto nível de litigiosidade em reação a medidas tomadas pelo governo anterior. Por outro lado, novas informações extraídas do Sapiens, relativas ao primeiro semestre de 2023, mostraram expressiva redução das ações de controle concentrado na comparação com os primeiros semestres do quadriênio anterior. Nesse ano, em igual período, foram propostas ao STF apenas 46 demandas dessa natureza. A notável redução impressiona ainda mais quando se leva em consideração o aumento do acervo geral da Corte, da ordem de 17,7% (3.000 processos) na comparação entre os primeiros semestres de 2022 e 2023.

A Constituição Federal de 1988, ao atribuir à AGU o importante papel de compor as funções essenciais à Justiça, conferiu-lhe a missão de contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a efetividade do sistema jurídico brasileiro. Ao passo que, ao Advogado-Geral da União, enquanto chefe dessa instituição dotada de autonomia funcional e administrativa, cabe a tarefa de preservar a segurança jurídica e a supremacia da Constituição.

Como órgão consultivo do Executivo e de representação da União, os advogados públicos federais promovem segurança jurídica às políticas públicas e defendem os atos de todos os três Poderes, buscando sempre a prevenção e a resolução das divergências institucionais para a concretização de direitos fundamentais.

A representação de toda a União insere a AGU em uma posição privilegiada para contribuir com a independência e o diálogo harmônico entre os Poderes e com os demais entes federativos. Ademais, a função consultiva coloca os membros da instituição em todos os ministérios, autarquias e fundações federais, permitindo a participação nos ciclos de políticas públicas em todo o território nacional.

Como órgão consultivo do Poder Executivo e de representação da União, a instituição dá segurança jurídica às políticas públicas e defende os atos de todos os Poderes do Estado brasileiro. Buscam-se a prevenção e a resolução das divergências institucionais, para concretização de direitos fundamentais. Vivemos, porém, na era do diálogo e é relevante pontuar, em especial, a atuação moderadora da AGU por meio dos métodos consensuais de pacificação.

Por isso, merece realce a atuação mediadora por meio dos métodos consensuais de pacificação de conflitos. Ora, num contexto de crescentes crises institucionais e tensões políticas, a AGU vem se destacando ao buscar soluções conciliatórias que visam restabelecer o diálogo e fortalecer a governabilidade.

Assim, para que as contendas não descambem para sucessivas crises institucionais, especialmente originadas de razões artificiais, é preciso manter-se a porta aberta para o diálogo interinstitucional franco entre as diferentes forças, entes federativos e Poderes, sempre em busca da construção de novos consensos.

Como instituição, a Advocacia-Geral da União evoluiu na promoção da harmonia entre os Poderes – fortalecendo, conseqüentemente, a desejada independência –, oferecendo soluções concretas para crises institucionais complexas que poderiam ser agravadas pela falta de diálogo.

Na mediação extrajudicial, destacam-se a existência e o sucesso da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (CCAF), cujo fim é a resolução administrativa de conflitos interfederativos que envolvam órgãos públicos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

No âmbito judicial, sobretudo, a AGU adquiriu importante papel junto ao STF, destacando-se as manifestações jurídicas que auxiliam esse Tribunal na composição de litígios no âmbito de ações de controle e de repercussão geral. Vale lembrar três importantes exemplos, em que o impasse deu lugar ao consenso: a homologação do acordo da Bacia do Rio Doce (Pet 13.157/DF, de relatoria do ministro Roberto Barroso), os critérios de fornecimento de medicamentos pelo SUS (RE 1366243-RG/SC – Tema de Repercussão Geral 1.234, de relatoria do ministro Gilmar Mendes), e as novas regras de distribuição das emendas parlamentares (ADPF 854/DF, de relatoria do ministro Flávio Dino).

O acordo da Bacia do Rio Doce (Brasil, 2024a) conduzido pela AGU é um bom exemplo disso! Após anos de negociações e diálogos, repactuamos e melhoramos a proposta de 2022, com o incremento dos valores a serem pagos pelas empresas (R\$ 170 bilhões) e a promoção da reparação das vítimas e do meio ambiente.

Outra forte atuação mediadora foi a definição de critérios a serem observados nas ações judiciais de fornecimento de medicamentos pelo SUS. Não é de hoje a discussão jurídica sobre a distribuição de fármacos, mormente quando não incorporados ao sistema público de saúde. Anos passaram-se e diversas decisões foram proferidas, muitas vezes divergentes entre si. Não havia qualquer perspectiva para uma solução. Mais uma vez imperou o consenso.

Conseguimos contribuir para o desenlace da definição de critérios a serem observados nas ações judiciais de fornecimento de medicamentos pelo SUS (Tema de Repercussão Geral 1.234) (Brasil, 2024b). Avançamos para um amplo acordo sobre competência judicial, custeio, critérios de fornecimento e transparência. O impacto desta solução vai além da organização estrutural, resgatando a decisão baseada em evidências científicas. Ganham a saúde, a ciência e a população brasileira.

Por último, cumpre destacar o esforço da AGU, em parceria com o Congresso Nacional, na construção de novas regras para a adequada distribuição das emendas parlamentares. O resultado desse encontro, entre governo, Congresso Nacional e STF, já proporcionou, nos autos da ADPF 854/DF, de relatoria do ministro Flávio Dino, a homologação (Brasil, 2025) pelo Pleno da Suprema

Corte do plano de trabalho elaborado em conjunto pelos Poderes Executivo e Legislativo, que detalhou novas providências para dar maior transparência à execução das emendas parlamentares ao orçamento da União.

Esses e outros exemplos levam-nos à conclusão de que o conflito é melhor resolvido pela harmonia e congruência. Não se trata de se ignorar o papel relevante do julgador de dizer o direito, mas de se conferir também aos atores sociais a responsabilidade pela interpretação da Constituição. Deveras, o diálogo institucional é a chave para se solucionarem as disputas entre os Poderes, tendo a AGU o papel primordial de órgão conciliador.

Em tempos de polarização, o fortalecimento de uma cultura de conciliação e cooperação é vital para se resolverem disputas de forma pacífica e construtiva, apontando para o diálogo institucional como a chave mestra para solucionar as disputas entre os Poderes.

Ademais, é importante sublinhar que o protagonismo do Legislativo na atividade legiferante não prescinde da atuação e interação com os demais Poderes. Enquanto expressão do Poder Legislativo, a atividade de legislar, é bom que se diga, não ocorre de maneira isolada, exigindo uma interlocução com o Poder Executivo e, eventualmente, com o Judiciário.

Digo isso porque a relação dialógica, eventualmente obstaculizada por incompreensões próprias das tensões entre Poderes, exige mecanismos de coordenação e de resolução de conflitos. Destaca-se, portanto, o papel da AGU como instituição constitucionalmente vocacionada à defesa da juridicidade e da harmonia entre os Poderes da República.

E é nesse contexto que a AGU também consegue desempenhar relevante papel para a promoção da harmonia entre os Poderes, seja pela sua competente consultoria e assessoramento jurídico ao Executivo, seja pela defesa da constitucionalidade de atos normativos junto ao Supremo Tribunal Federal.

Como defensora do interesse público primário, a Advocacia-Geral da União tem plenas condições de atuar em prol da preservação do equilíbrio entre os Poderes e assegurar que o processo legislativo respeite a Constituição.

Nesse sentido, considerando-se que o Poder Executivo é responsável pela sanção e promulgação das leis, além de sua regulamentação e execução, a AGU apoia o presidente da República e seus ministérios na elaboração de decretos e outros atos normativos, assegurando que estes estejam de acordo com a Constituição e as leis vigentes.

Por sua vez, faz-se necessário sublinhar uma outra importante faceta da AGU. O nosso Texto Magno prescreveu condições e ritos específicos para possibilitar a cada um dos Poderes da República a realização do controle de constitucionalidade das normas frente à Constituição de 1988.

Como sabemos, no Brasil, o referido controle é predominantemente realizado por via jurisdicional, porquanto a Constituição Cidadã confiou ao Supremo Tribunal Federal (STF), órgão dotado de legitimidade, a missão de guardião da Constituição.

Dentre outras, a função de *defensor legis* atribuída ao Advogado-Geral da União ganha destaque no âmbito do referido controle e estabelece relação íntima e dinâmica com a atuação do Poder Legislativo. Isso porque o AGU oferece perspectiva técnica e jurídica, sem interferências políticas, atuando como verdadeiro interlocutor entre os poderes da República no controle de constitucionalidade, de forma a corroborar com o fortalecimento do sistema de freios e contrapesos.

Ao Supremo Tribunal Federal, dentre outras caras funções, a Constituição Federal atribuiu a competência para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) de lei ou ato normativo federal, assim como a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), decorrente da CF de 1988.

Ao tratar da propositura de ADI e de ADC, a nossa Constituição outorgou ao Advogado-Geral da União, após citado, a defesa da norma ou ato impugnado, quando apreciada, em tese, a sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 103, § 3º (Brasil, 1988).⁵⁸

Ainda que uma primeira interpretação, a gramatical, leve ao entendimento de que o Advogado-Geral da União sempre defenderá o ato ou o texto impugnado, o STF, ao longo do tempo, promoveu progressiva e substancial mudança de interpretação do referido dispositivo constitucional.

No julgamento da ADI 72-QO/ES, o ministro Sepúlveda Pertence, então relator do feito, consignou que “ao Advogado-Geral da União ou a quem lhe faça as vezes – instituído ‘curador especial à presunção de constitucionalidade do ato

58 “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.”

normativo impugnado' -, não é dado argumentar e concluir pela procedência da ação direta”.

Em 2001, ao julgar a ADI 1.616/PE, de relatoria do ministro Maurício Corrêa, a Suprema Corte evoluiu passando a entender que “O múnus a que se refere o imperativo constitucional (CF, art. 103, S 3º) deve ser entendido com temperamentos. O Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade”. Naquela oportunidade, constou do voto do relator o que segue:

O múnus a que se refere o imperativo constitucional (CF, art. 103, § 3º), ao que penso, deve, **pela obviedade das hipóteses em que, de modo reiterado a jurisprudência do Tribunal já consolidou a favor de tese contrária ao ato impugnado, ser entendido com temperamentos**, de tal sorte que a manifestação do Advogado-Geral da União não se converta, em casos dessa ordem, como gesto insurrecional, mas de **lógica** e de **bom senso**. (grifo nosso)

Como se vê, não se mostraria lógica e razoável a regra de submissão do AGU à defesa incondicional das normas infraconstitucionais, notadamente nos casos em que a iterativa jurisprudência da Corte elidiria a presunção de constitucionalidade da norma a ser defendida.

Ademais, a atuação do AGU na ação direta de inconstitucionalidade é essencial para se garantir o equilíbrio entre os Poderes da República. A autonomia concedida à AGU não a autoriza - e nem deveria - a atuar de forma isolada ou contra os interesses do Poder Legislativo. Ao contrário, a AGU colabora com o Legislativo, oferecendo subsídios técnicos para a elaboração de leis e atuando como um parceiro na construção de um sistema jurídico mais eficiente e justo.

Além disso, essa atuação do AGU é estratégica para se preservar a presunção de constitucionalidade das leis e para se defender a regularidade do processo legislativo, reforçando a legitimidade dos atos normativos aviados no Parlamento.

O reconhecimento da interpretação finalística à norma colabora com a relevância política e jurídica do cargo, sendo que o fortalecimento da independência funcional e da autonomia da AGU garante a imparcialidade e a cooperação com as demais instituições na defesa da Constituição. Aliás, fortalece a própria missão constitucional do AGU enquanto defensor da Constituição e da estabilidade do sistema político.

Como pôde ser visto até aqui, o Advogado-Geral da União (AGU) tem um papel crucial dentro do sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Essa função envolve a defesa da constitucionalidade das normas que emanam do processo legislativo e o assessoramento jurídico do Poder Executivo. A atuação do AGU como curador das normas reflete a relação complexa e interdependente entre os três Poderes da República na formulação e implementação das leis.

Vimos também que a atividade legiferante no Brasil ocorre em um ambiente de constante interação entre os três Poderes da República, expressão do sistema de freios e contrapesos, de maneira que a preservação do equilíbrio entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – essencial para o funcionamento do Estado Democrático de Direito –, encontra na atuação da AGU uma das suas principais garantias. Ao promover a juridicidade, a segurança jurídica e a cooperação interinstitucional, a AGU reforça a legitimidade da ação legislativa e contribui para a estabilidade democrática.

É por isso que não tenho dúvidas de que devemos apostar na reabilitação da política como local para convergência de posições e criações de consenso, bem como na retomada do diálogo respeitoso e harmonioso entre os Poderes para redução de tensões desnecessárias.

Tal perspectiva é uma versão modesta da afirmação aristotélica de que o homem é, por sua natureza, um animal político e não é um solitário, na medida em que “o ser humano é um ser social e destinado naturalmente à vida coletiva” (Aristóteles, 2020, p. 275).

Nesse sentido, inclusive, a lição de Jeremy Waldron (2003, p. 109): “é na legislatura que nossos representantes discutem sobre a justiça; é na legislatura que discordamos sobre justiça, onde temos segundos pensamentos sobre a justiça, onde revemos o nosso senso de justiça ou nos atualizamos”.

Nessa linha de entendimento, acredito que, a despeito das dificuldades e das ameaças – e os ataques de 8 de janeiro não nos deixam esquecer –, a democracia brasileira vem sendo fortalecida pela retomada do diálogo e da concertação entre os Poderes e os entes federativos, de maneira que as políticas públicas já estão se beneficiando desse novo momento.

Não há dúvidas de que os trabalhos dos três Poderes só se desenvolverão a bom termo se todos se subordinarem ao princípio da harmonia, o qual não significa o domínio de um pelo outro e nem a usurpação de atribuições, construindo-se, portanto, uma consciência de colaboração e controle recíproco, de modo a se evitarem distorções e desmandos (Silva, 2011, p. 111).

Importante assinalar que a demonstrada performance da AGU segue o trilho do efetivo cumprimento do texto constitucional, já que não há outro caminho a ser perseguido a não ser o do efetivo cumprimento da Constituição Federal de 1988.

Por fim, as funções de legislar, julgar e executar não são mais estanques umas das outras, devendo-se atentar também para o caráter atípico de cada uma delas (Bulos, 2010, p. 1.041). No entanto, os traços próprios e intrínsecos das atividades de cada um dos Poderes são responsáveis pela harmonia e cooperação entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, evitando, com a exitosa atuação da Advocacia-Geral da União, grandes impasses que repercutam no plano institucional.

Referências

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 3. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

A REDUÇÃO da litigiosidade no Supremo. *Folha de São Paulo*, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2023/07/a-reducao-da-litigiosidade-no-supremo.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco* [livro eletrônico]. Tradução, textos adicionais e notas de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 1. reimpr., Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Advocacia Geral da União. *Celebrado acordo sobre fornecimento de medicamentos de alto custo pelo SUS*. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/celebrado-acordo-sobre-fornecimento-de-medicamentos-de-alto-custo-pelo-sus>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Novo acordo de Mariana é homologado pelo STF*. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/novo-acordo-de-mariana-e-homologado-pelo-stf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF homologa plano que dá transparência às emendas ao Orçamento da União*. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual., de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010, São Paulo: Saraiva, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS. *A democracia que temos e a democracia que queremos*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/70-da-populacao-preferem-a-democracia-a-qualquer-outra-forma-de-governo/PESQUISAOBSERVATRIODEMOCRACIAIPESPEFEBRABAN.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.