

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

Abogado General de la Unión, doctor y máster por la Universidad de Brasilia (UnB). Fue Profesor colaborador de la UnB, subdirector de asuntos jurídicos de la Casa Civil de la Presidencia de la República, subdirector de análisis y seguimiento de políticas gubernamentales de la Casa Civil de la Presidencia de la República, secretario de regulación y supervisión de la educación superior del Ministerio de Educación, consultor jurídico del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y abogado del Banco Central de Brasil. Es abogado del Tesoro Nacional.

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.

El 10 de diciembre de 2024 se presentaron los resultados de la investigación cuantitativa «La democracia que tenemos y la democracia que queremos» (Ipespe, 2024), impulsada por el Observatorio de la Democracia de la Abogacía General de la Unión (AGU) y el Instituto de Investigaciones Sociales, Políticas y Económicas (Ipespe).

De hecho, cuando se realiza una investigación cuantitativa sobre cualquier tema, el objetivo es escuchar la opinión pública para identificar el pensamiento de la población, así como promover y fomentar una mayor participación ciudadana.

Al respecto, observo que la explicación de dicho estudio señala que «[...] la investigación y los debates sobre la democracia contribuyen a educar a la ciudadanía sobre los principios de garantía de los derechos fundamentales, fortalecimiento de las instituciones, independencia de poderes, participación popular y resolución pacífica de conflictos». (énfasis nuestro). Pero no solo eso. Escuchar a la «opinión pública ayuda a identificar frustraciones con el funcionamiento de la democracia y señales de sus debilidades que pueden ser explotadas por movimientos autoritarios».

Entre los datos recopilados, considero importante destacar la opinión de los entrevistados sobre los Poderes de la República: independientemente de su postura político-ideológica, solo el 14 % cree que son completamente independientes. En general, el 18 % entiende que son independientes la mayor parte del tiempo, mientras que el 31 % respondió que, con frecuencia, uno interfiere con el otro. A su vez, resulta sorprendente que el 27 % piense que no son independientes, con una interferencia total de uno sobre el otro.

Es interesante también notar que alrededor de 2/3 de los entrevistados (65%) ven la relación entre los Poderes como conflictiva, en detrimento de un 25% que la ve como armoniosa, a pesar de que la independencia y la armonía son principios fundamentales de nuestra Constitución Federal (art. 2).

Pues bien. La Constitución Federal de 1988, en su artículo 2, abordó el principio fundamental de independencia y armonía entre los Poderes de la República Federativa del Brasil, detallando que, sin subordinación alguna, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son independientes y armoniosos entre sí.

La preservación de este principio, preocupación del legislador constituyente, que incluyó la separación de poderes entre las cláusulas constitucionales (art. 60, § 4º, III), se justifica por la necesidad de garantizar una buena relación entre las instituciones del Estado, especialmente porque la independencia armoniosa entre los poderes es fundamental para la protección de la democracia.

En esta línea de entendimiento, Georges Abboud (2019, p. 1,272) afirma que «la separación de Poderes es un principio estructurante de nuestra democracia constitucional, por tanto, constituye un parámetro normativo para el control y adecuación de todos los actos de cualquier Poder, incluidos los que emanan de la jurisdicción constitucional».

Veamos que el principio de separación de poderes se basaba en la idea de prevenir la arbitrariedad y proteger a la sociedad de los estallidos autoritarios. Por lo tanto, dividir las funciones del Estado entre diferentes órganos evitaría la indeseable concentración de poderes en un solo organismo, entidad o persona. Por lo tanto, sería necesario limitar el poder.

La definición y difusión del principio de separación de poderes se vio fuertemente influenciada por las ideas de Montesquieu y la Revolución Francesa. Sin embargo, este concepto ya había sido sugerido previamente por pensadores como Aristóteles, John Locke y Rousseau, quienes también desarrollaron teorías sobre la separación de poderes. Este principio se consolidó legalmente en las constituciones de las antiguas colonias inglesas en América y se formalizó en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Con la Revolución Francesa, se convirtió en un dogma constitucional, reconocido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establecía que una sociedad sin separación de poderes no podía considerarse constitucional. Esta comprensión refuerza la relevancia de la separación de poderes como mecanismo fundamental para garantizar los derechos humanos, función que sigue desempeñando hasta la actualidad (Silva, 2011, p. 109).

Es necesario entender también que el constitucionalismo se ha desarrollado a lo largo de siglos, con el objetivo principal de frenar los excesos del Poder Público, de modo que «[es] el fenómeno político-jurídico del constitucionalismo el que frena y racionaliza el poder» (Abboud, 2019, p. 1,279).

Sin embargo, como señala Uadi Lammêgo Bulos, la doctrina clásica de la separación de poderes establece la distinción entre legislación, administración y jurisdicción, confiriendo estas funciones a órganos distintos e independientes, principio que influyó tanto en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su art. 16, como en la Constitución Federal de 1988, en su art. 2. Es importante destacar, sin embargo, que en el contexto brasileño esta separación debe interpretarse de forma relativa, considerando la necesidad de equilibrio y colaboración entre los poderes para el funcionamiento del Estado, razón por la cual el equilibrio entre los poderes en Brasil no puede ser conducido rígidamente según la propuesta de los teóricos clásicos, especialmente Montesquieu, ya que la dinámica institucional del país requiere una interpretación más flexible de la separación de poderes (Bulos, 2010, p. 1,041).

En la misma línea, el profesor José Afonso da Silva enseña que el principio de separación de poderes ya no es tan rígido como antes, ya que «la expansión de las actividades del Estado contemporáneo ha impuesto una nueva visión de la teoría de la separación de poderes y nuevas formas de relación entre los órganos legislativo y ejecutivo, y entre estos y el poder judicial» (Silva, 2011, p. 109). El sistema de pesos y contrapesos impone una interferencia calibrada para lograr el interés público y, en última instancia, beneficiar a la comunidad.

En una visión más tradicional y en el constitucionalismo clásico, el Poder Legislativo, al ejercer el importante papel de emitir normas jurídicas para aplicación de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ha ocupado siempre una posición privilegiada y expresiva sobre todas las demás funciones (Bulos, 2010, p. 1.040).

El ministro Luís Roberto Barroso, en una obra académica, afirma que, hasta la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), prevaleció un modelo conocido como «Estado Legislativo de Derecho», en el que la Constitución se consideraba principalmente un documento político, cuyas normas no tenían una aplicabilidad directa y dependían del desarrollo del legislador o del administrador. También señala que el control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial era inexistente o, cuando existía, tenía un papel secundario y escasa repercusión. En este contexto, la ley ocupaba una posición central y el Parlamento ejercía supremacía sobre las demás instituciones.

El autor también afirma que, con la transición al Estado Constitucional de Derecho, la Constitución comenzó a ser reconocida como norma jurídica vinculante, no solo determinando la forma de producción de las leyes y los actos normativos, sino también estableciendo límites a su contenido e imponiendo deberes de acción al Estado. Este nuevo modelo desplazó el eje del poder, otorgando primacía a la Constitución y al control judicial, consolidando la supremacía del Poder Judicial, especialmente a través de un tribunal constitucional o tribunal supremo, responsable de la interpretación final y vinculante de las normas constitucionales (Barroso, 2013, p. 240).

Para comprender mejor el tema, es necesario reconocer, en primer lugar, que el papel y la organización del propio Estado –y no sólo del Poder Judicial– varían según las circunstancias históricas y los contextos nacionales.

Como señaló el juez Barroso, especialmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el papel del Poder Judicial se expandió significativamente, en particular el de los Tribunales Supremos. El Poder Judicial asumió un papel central en la protección de los derechos humanos, la promoción de la justicia a nivel nacional e internacional y el restablecimiento de un sistema internacional más justo y equilibrado.

Sin embargo, también es necesario reconocer que el rol y el tamaño del propio Poder Público —y no solo del Poder Judicial— varían según las circunstancias históricas y los contextos nacionales. En términos absolutos y relativos, el Estado, en sus tres funciones, es mayor hoy que en el siglo XVIII. Además, la capacidad de acción y los recursos disponibles del Estado varían considerablemente entre los distintos países.

Ahora bien, al analizar el Estado durante la Revolución Industrial en el Reino Unido y, posteriormente, con la consolidación del Estado de Bienestar, observamos un notable fortalecimiento de la función ejecutiva. Un claro ejemplo es el significativo aumento del gasto público, que pasó de alrededor del 10 % del Producto Interior Bruto (PIB) en el siglo XIX a aproximadamente

el 45 % después de 1945. Este aumento refleja la expansión de las responsabilidades del Estado en áreas como la sanidad, la educación, la seguridad social y las infraestructuras.

Por tanto, es importante tener presente que los procesos históricos, económicos y sociales transforman el Estado, el derecho y, en consecuencia, el equilibrio entre poderes.

Para ilustrar aún más el creciente papel del Poder Judicial en la reconstrucción de nuevos paradigmas de justicia tras la Segunda Guerra Mundial, podemos citar el caso de la Corte Warren, que se refiere al período de la historia de la Corte Suprema de Estados Unidos, de 1953 a 1969, marcado por decisiones progresistas que allanaron el camino para la afirmación de los derechos civiles de las poblaciones afrodescendientes. Algunas decisiones importantes de este período incluyen, por ejemplo, la declaración de inconstitucionalidad de la segregación racial en las escuelas públicas, así como la declaración de inconstitucionalidad de una ley que prohibía el uso de anticonceptivos en matrimonios, reconociendo el derecho a la privacidad.

Este auge del Poder Judicial, observado en diferentes países, no está exento de críticas ni conflictos. La postura proactiva y retractiva de los tribunales suele ser objeto de críticas, por ejemplo. Al analizar el activismo judicial y la autolimitación, Luís Roberto Barroso diferencia ambos enfoques metodológicos. El activismo judicial, cuando se ejerce legítimamente, busca extraer el máximo potencial del texto constitucional, interpretando sus principios y conceptos jurídicos indeterminados para construir normas de conducta específicas. La autolimitación, por otro lado, se caracteriza por otorgar mayor margen de maniobra a los poderes políticos, adoptando una postura de deferencia ante las decisiones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto en sus acciones como en sus omisiones.

Además, Barroso enfatiza que, cuando no están en juego derechos fundamentales ni procedimientos democráticos, los jueces y tribunales deben respetar las decisiones legítimas del legislador y mostrar deferencia hacia el ejercicio razonable de la discreción administrativa, evitando reemplazar estas decisiones con su propia evaluación política (Barroso, 2014).

Al analizar la ADI 5.468/DF, informada por el ministro Luiz Fux, además de juzgar el mérito de la acción, el Plenario aprobó el establecimiento de la siguiente tesis:

Salvo en situaciones graves y excepcionales, el Poder Judicial no podrá, bajo pena de violar el principio de separación de poderes, interferir en la función del Poder Legislativo de definir los ingresos y gastos de la administración pública, modificando los proyectos de ley de presupuesto, cuando se cumplan las condiciones establecidas en el art. 166, § 3º y § 4º, de la Constitución Federal. (énfasis nuestro)

En el mismo sentido, al juzgar el RE-684612-RG (Tema de Repercusión General 698), dando cuenta para el juicio del Ministro Roberto Barroso, estableció la siguiente tesis:

1. La intervención del Poder Judicial en las políticas públicas destinadas a la realización de los derechos fundamentales, en caso de ausencia o deficiencia grave del servicio, no viola el principio de separación de poderes. 2. La decisión judicial, por regla general, en lugar de determinar medidas específicas, debe indicar los objetivos a alcanzar y ordenar a la administración pública que presente un plan o los medios adecuados para lograr el resultado. 3. En el caso de los servicios de salud, la escasez de profesionales puede subsanarse mediante selección pública o, por ejemplo, mediante la reasignación de recursos humanos y la contratación de organizaciones sociales (OS) y organizaciones de la sociedad civil de interés público (OSCIP). (Énfasis nuestro)¹

¹ En el mismo sentido, Tema 220 de Repercusión General: «El Poder Judicial está autorizado a imponer a la administración pública una obligación de hacer, consistente en la promoción de medidas o la ejecución de obras de

Para Abboud (2019, p. 1276), «[...] el activismo surge de la invasión de un Poder en la esfera de otro, sin autorización constitucional para ello». Según el prestigioso autor, un análisis más profundo de la separación de Poderes en Brasil debe ir más allá de las clasificaciones tradicionales de las funciones estatales, centrándose en verificar posibles violaciones del principio de limitación de poderes, esencial para cualquier democracia constitucional. En este sentido, es necesario evaluar hasta qué punto se respeta esta limitación, especialmente en lo que respecta a las acciones del Poder Judicial y su relación con los demás poderes de la República (Abboud, 2019, p. 1281).

Obviamente, nuestra Constitución de 1988 ya contempla una solución para estos y otros problemas derivados de la eventual e indeseada superposición de un Poder sobre otro. ²Para evitarlos o minimizarlos, es fundamental valorar el diálogo entre los tres Poderes de la República. Por ello, es fundamental recordar que los Poderes en Brasil no son ni deben ser solo independientes, ³sino también armoniosos (Abboud, 2019, p. 1,272)⁴.

Desde 2013, Brasil ha atravesado una crisis política con profundas consecuencias para las relaciones entre los poderes del Estado. A partir de 2019, la crisis cambió de nivel, ya que el relativamente fortalecido Poder Ejecutivo Federal intentó, mediante diversos instrumentos, subyugar a los poderes legislativo y judicial, así como a la oposición política e incluso a las demás entidades federativas. El resultado fue una serie de crisis entre los poderes del Estado, con graves repercusiones para la gobernanza democrática.

Es evidente que la democracia exige competencia, exposición de conflictos, oposición, crítica e independencia. Para que funcione correctamente y no degenera en tiranía o demagogia, también requiere diálogo, respeto a las minorías y cooperación entre el gobierno y la oposición, entre los poderes del Estado y entre las entidades federativas.

Sabemos que el populismo autoritario tiende a generar sucesivas crisis institucionales. La confrontación constante con el Congreso Nacional, los medios de comunicación y el Poder Judicial forma parte del arsenal clásico de líderes carismáticos y autoritarios. Las crisis suelen surgir por

emergencia en los establecimientos penitenciarios para dar efecto al postulado de la dignidad humana y garantizar que los reclusos tengan su integridad física y moral respetada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5, XLIX, de la Constitución Federal, sin que puedan invocarse contra la decisión el argumento de la reserva de lo posible ni el principio de separación de poderes» (RE 592581-RG/RS, ponente Ministro Ricardo Lewandowski).

² El STF ya decidió que, «en relación con el principio de separación de poderes, previsto en el art. 2 de la Constitución Federal, cuando no hay evidencia de irrespeto a las normas constitucionales, el Poder Judicial tiene prohibido ejercer control jurisdiccional en relación a la interpretación del sentido y alcance de las normas meramente procesales de las Cámaras Legislativas, por tratarse de un asunto corporativo interno» (RE-1297884-RG/DF – Tema 1.120, ponente Ministro Dias Toffoli).

³ El STF ya ha dictaminado que: «El control legislativo de la acción administrativa del Poder Ejecutivo es uno de los contrapesos de la Constitución Federal a la separación e independencia de los Poderes; sin embargo, es una interferencia que solo la Constitución de la República puede legitimar. De la importancia primordial de los 'controles y equilibrios' en el paradigma de la división de poderes, se desprende que la norma infraconstitucional —incluida, en relación con la norma federal, la constitución de los estados miembros— no puede crear nuevas interferencias de un Poder en la órbita de otro que no deriven explícita o implícitamente de una norma o principio de la Ley Fundamental de la República. El poder de control legislativo de la acción administrativa del Poder Ejecutivo se otorga a los órganos colegiados de cada cámara del Congreso Nacional, a nivel federal, y a la asamblea legislativa, a nivel estatal; nunca a sus miembros individualmente, excepto, por supuesto, cuando actúen en representación (o presentación) de su Cámara o comisión» (ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertinencia (énfasis añadido). En el mismo sentido: ADI 2.911/ES, informado por el Ministro Ayres Britto; y ADI 3.252-MC/RO, informado por el Ministro Gilmar Mendes.

⁴ Abboud argumenta que «[...] es un requisito esencial para la correcta lucha contra el activismo judicial en el derecho brasileño, y la separación de poderes será el punto de partida de nuestro análisis». Para el autor mencionado, «la existencia de la separación de poderes es una condición para evitar que el Poder Judicial prevalezca sobre los demás poderes mediante la acción activista» (Abboud, 2019, p. 1272, énfasis nuestro).

razones artificiales, ya que ayudan a mantener activa la base de apoyo. Hemos observado claramente este proceso en Brasil en los últimos años.

Sin embargo, es necesario interrumpir esta dinámica. Por ello, desde 2023, hemos buscado un acuerdo entre las diferentes partes, valorando aún más la actividad política. Restablecer una relación armoniosa entre las potencias ha sido nuestro principal objetivo.

En un artículo publicado en Folha de São Paulo el 31/06/2023, apenas 6 meses después del nuevo gobierno, pude destacar que la reducción de los litigios en el Supremo Tribunal Federal demostró la reanudación de la normalidad democrática resultante de

[...] un movimiento claro de diferentes sectores gubernamentales que, siguiendo la directiva del Presidente de la República, trabajaron para restablecer la normalidad democrática y, al hacerlo, contribuyeron a aliviar las tensiones en la relación del Ejecutivo con los demás poderes del Estado y con otras entidades federativas. (La reducción [...], Folha de São Paulo, 2023)⁵

Por tanto, cabe resaltar el importante papel que cumple la Abogacía General de la Unión (AGU) en la promoción y mantenimiento de la armonía entre los Poderes, pues, sin duda, esta promoción del equilibrio es intrínseca a sus atribuciones constitucionales y legales.

La Constitución Federal de 1988, al asignar a la AGU la importante función de ejercer las funciones esenciales del Poder Judicial, le otorgó la misión de contribuir a la consolidación del Estado Democrático de Derecho y a la eficacia del sistema jurídico brasileño. Por su parte, el Abogado General de la Unión, como titular de esta institución dotada de autonomía funcional y administrativa, tiene la tarea de preservar la seguridad jurídica y la supremacía de la Constitución.

Como órgano consultivo del Ejecutivo y representante de la Unión, los abogados públicos federales promueven la certeza jurídica de las políticas públicas y defienden la actuación de los tres poderes del Estado, buscando siempre prevenir y resolver las diferencias institucionales para la realización de los derechos fundamentales.

La representación de toda la Unión sitúa a la AGU en una posición privilegiada para contribuir a la independencia y al diálogo armonioso entre los Poderes y con las demás entidades federativas. Además, su función consultiva sitúa a los miembros de la institución en todos los ministerios, organismos y fundaciones federales, lo que les permite participar en los ciclos de políticas públicas en todo el territorio nacional.

Como órgano asesor del Poder Ejecutivo y representante de la Unión, la institución garantiza la seguridad jurídica de las políticas públicas y defiende las acciones de todos los poderes del Estado brasileño. Busca prevenir y resolver desacuerdos institucionales para garantizar el respeto de los derechos fundamentales. Sin embargo, vivimos en una era de diálogo y es importante destacar, en particular, el papel moderador de la AGU mediante métodos consensuados de pacificación.

⁵ Los datos del Sistema de Inteligencia Jurídica de la AGU (Sapiens) muestran que, en el primer semestre de estos últimos cuatro años, se presentaron ante el Supremo Tribunal Federal las siguientes acciones de control concentrado: 72 (2019); 144 (2020); 105 (2021); y 89 (2022). Estas cifras, como se puede observar, revelan un alto nivel de litigiosidad en respuesta a las medidas adoptadas por el gobierno anterior. Por otro lado, nueva información extraída de Sapiens, relativa al primer semestre de 2023, mostró una reducción significativa de las acciones de control concentrado en comparación con el primer semestre del cuatrienio anterior. En ese año, en el mismo período, solo se presentaron 46 demandas de esta naturaleza ante el STF. La notable reducción es aún más impresionante si se tiene en cuenta el aumento de la cartera de asuntos del Tribunal, de alrededor del 17,7% (3.000 casos) al comparar el primer semestre de 2022 con el de 2023.

Por lo tanto, es fundamental destacar la función de mediación mediante métodos consensuales de resolución de conflictos. Actualmente, en un contexto de crecientes crisis institucionales y tensiones políticas, la AGU se ha destacado por buscar soluciones conciliadoras que buscan restablecer el diálogo y fortalecer la gobernabilidad.

Así, para que las disputas no degeneren en sucesivas crisis institucionales, especialmente aquellas derivadas de razones artificiales, es necesario mantener abierta la puerta al diálogo interinstitucional franco entre las distintas fuerzas, entidades federativas y Poderes, buscando siempre construir nuevos consensos.

Como institución, la Abogacía General de la Unión ha evolucionado en la promoción de la armonía entre los Poderes –fortaleciendo consecuentemente la deseada independencia–, ofreciendo soluciones concretas a crisis institucionales complejas que podrían verse agravadas por la falta de diálogo.

En mediación extrajudicial se destaca la existencia y éxito de la Cámara de Mediación y Conciliación de la Administración Federal (CCAF), que tiene como finalidad la resolución administrativa de conflictos interfederativos que involucran a órganos públicos, organismos autónomos, fundaciones públicas, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

En el ámbito judicial, sobre todo, la AGU ha adquirido un papel importante en el STF, con énfasis en las declaraciones jurídicas que asisten a este Tribunal en la composición de las controversias en el ámbito de las acciones de control y las de repercusión general. Cabe mencionar tres ejemplos importantes en los que el impasse dio paso al consenso: la aprobación del acuerdo de la Cuenca del Río Doce (Pet 13.157/DF, del Juez Roberto Barroso), los criterios para la provisión de medicamentos por parte del SUS (RE-1366243-RG/SC – Tema de Repercusión General 1.234, del Juez Gilmar Mendes) y las nuevas reglas para la distribución de enmiendas parlamentarias (ADPF 854/DF, del Juez Flávio Dino).

El acuerdo de la Cuenca del Río Doce (Brasil, 2024a), liderado por la AGU, es un buen ejemplo de ello. Tras años de negociaciones y diálogos, renegociamos y mejoramos la propuesta de 2022, aumentando los montos a pagar por las empresas (170 000 millones de reales) y promoviendo la reparación para las víctimas y el medio ambiente.

Otra importante función de mediación fue la definición de los criterios que debían observarse en litigios relacionados con el suministro de medicamentos por parte del SUS. Las discusiones legales sobre la distribución de medicamentos, especialmente cuando no están integrados en el sistema público de salud, no son nuevas. Pasaron los años y se dictaron varias decisiones, a menudo contradictorias entre sí. No había perspectivas de solución. Una vez más, prevaleció el consenso.

Logramos contribuir al resultado de la definición de los criterios que deben observarse en las demandas por el suministro de medicamentos por parte del SUS (Tema de Repercusión General 1234) (Brasil, 2024b). Avanzamos hacia un amplio acuerdo sobre jurisdicción judicial, financiación, criterios de suministro y transparencia. El impacto de esta solución trasciende la organización estructural, rescatando la toma de decisiones basada en la evidencia científica. La salud, la ciencia y la población brasileña salen ganando.

Finalmente, es importante destacar los esfuerzos de la AGU, en colaboración con el Congreso Nacional, para crear nuevas normas que permitan la correcta distribución de las enmiendas parlamentarias. El resultado de esta reunión entre el gobierno, el Congreso Nacional y el STF ya ha dado como resultado la aprobación (Brasil, 2025) por parte del Plenario del Supremo Tribunal

Federal del plan de trabajo elaborado conjuntamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo, que detalla nuevas medidas para brindar mayor transparencia a la ejecución de las enmiendas parlamentarias al presupuesto federal.

Estos y otros ejemplos nos llevan a la conclusión de que la mejor manera de resolver los conflictos es mediante la armonía y la congruencia. No se trata de ignorar el importante papel del juez en la formulación de la ley, sino también de atribuir a los actores sociales la responsabilidad de interpretar la Constitución. De hecho, el diálogo institucional es clave para resolver las disputas entre los poderes del Estado, y la AGU desempeña el papel principal de órgano conciliador.

En tiempos de polarización, fortalecer una cultura de conciliación y cooperación es vital para resolver las disputas de manera pacífica y constructiva, señalando el diálogo institucional como la clave maestra para resolver las disputas entre las Potencias.

Además, es importante destacar que el rol protagónico del Poder Legislativo en la actividad legislativa no prescinde de la acción e interacción con los demás Poderes. Como expresión del Poder Legislativo, cabe mencionar que la actividad legislativa no se realiza de forma aislada, sino que requiere diálogo con el Poder Ejecutivo y, eventualmente, con el Poder Judicial.

Digo esto porque la relación dialógica, que puede verse obstaculizada por malentendidos inherentes a las tensiones entre los poderes del Estado, requiere mecanismos de coordinación y resolución de conflictos. Por lo tanto, destaca el papel de la AGU, como institución constitucionalmente dedicada a defender el Estado de derecho y la armonía entre los poderes del Estado.

Y es en este contexto que la AGU también puede desempeñar un papel relevante en la promoción de la armonía entre los Poderes, ya sea a través de su competente consultoría y asesoría jurídica al Ejecutivo, ya sea a través de la defensa de la constitucionalidad de actos normativos ante el Supremo Tribunal Federal.

Como defensor del interés público primario, la Abogacía General de la Unión está plenamente capaz de actuar para preservar el equilibrio entre los Poderes y garantizar que el proceso legislativo respete la Constitución.

En este sentido, considerando que al Poder Ejecutivo le corresponde sancionar y promulgar las leyes, además de su reglamentación y ejecución, la AGU apoya al Presidente de la República y a sus ministerios en la elaboración de decretos y demás actos normativos, velando porque se ajusten a la Constitución y las leyes vigentes.

A su vez, es necesario destacar otro aspecto importante de la AGU. Nuestra Constitución prescribió condiciones y procedimientos específicos para que cada Poder de la República pudiera ejercer el control de constitucionalidad de las normas, a la luz de la Constitución de 1988.

Como sabemos, en Brasil, el control antes mencionado se realiza predominantemente por vía jurisdiccional, ya que la Constitución Ciudadana confió al Supremo Tribunal Federal (STF), órgano con legitimidad, la misión de guardián de la Constitución.

Entre otras funciones, la función de defensor legal atribuida al Abogado General de la Unión cobra relevancia en el ámbito de dicho control y establece una relación estrecha y dinámica con las acciones del Poder Legislativo. Esto se debe a que la AGU ofrece una perspectiva técnica y jurídica, sin injerencia política, actuando como un verdadero interlocutor entre los poderes de la República en el control de constitucionalidad, a fin de corroborar el fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos.

Al Supremo Tribunal Federal, entre otras importantes funciones, la Constitución Federal atribuyó la competencia de procesar y juzgar, originalmente, la acción directa de inconstitucionalidad (ADI), la acción declaratoria de constitucionalidad (ADC) de ley o acto normativo federal, así como la acción de incumplimiento de precepto fundamental (ADPF), resultantes de la CF de 1988.

En el tratamiento de la interposición de ADI y ADC, nuestra Constitución concedió al Abogado General de la Unión, después de citado, la defensa de la norma o acto impugnado, cuando su inconstitucionalidad sea apreciada, en teoría, por el Supremo Tribunal Federal, en los términos del art. 103, § 3º (Brasil, 1988).⁶

Si bien una primera interpretación, la gramatical, lleva a entender que el Abogado General de la Unión siempre defenderá el acto o texto impugnado, el STF, con el tiempo, promovió un cambio progresivo y sustancial en la interpretación de la referida disposición constitucional.

En el juicio del ADI 72-QO/ES, el ministro Sepúlveda Pertence, entonces ponente del caso afirmó que «el Abogado General de la Unión o quien haga sus veces –habiendo sido designado como “curador especial de la presunción de constitucionalidad del acto normativo impugnado”– no está legitimado para argumentar y concluir a favor del mérito de la acción directa».

En 2001, al juzgar el caso ADI 1.616/PE, dictado por el juez Maurício Corrêa, el Tribunal Supremo evolucionó y entendió que «el deber al que se refiere el imperativo constitucional (CF, art. 103, S 3º) debe entenderse con prudencia. El Abogado General de la Unión no está obligado a defender una tesis jurídica si este Tribunal ya ha establecido su comprensión de su inconstitucionalidad». En ese momento, el voto del ponente declaró lo siguiente:

El deber a que se refiere el imperativo constitucional (CF, art. 103, § 3º), a mi juicio, debe, por la obviedad de las hipótesis en que, de manera reiterada, la jurisprudencia de la Corte ya se ha consolidado a favor de una tesis contraria al acto impugnado, ser entendido con temperamentos, de tal manera que la manifestación del Abogado General de la Unión no se convierta, en casos de este orden, en un gesto insurreccional, sino de lógica y sentido común. (énfasis nuestro)

Como se puede observar, la regla de sumisión de la AGU a la defensa incondicional de normas infraconstitucionales no sería lógica ni razonable, especialmente en los casos en que la jurisprudencia iterativa de la Corte eliminaría la presunción de constitucionalidad de la norma a defender.

Además, el papel de la AGU en las acciones de inconstitucionalidad directa es esencial para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado. La autonomía otorgada a la AGU no la autoriza, ni debería hacerlo, a actuar de forma aislada ni en contra de los intereses del Poder Legislativo. Por el contrario, la AGU colabora con este, ofreciendo apoyo técnico para la elaboración de leyes y actuando como socia en la construcción de un sistema judicial más eficiente y justo.

Además, esta acción de la AGU es estratégica para preservar la presunción de constitucionalidad de las leyes y defender la regularidad del proceso legislativo, reforzando la legitimidad de los actos normativos aprobados en el Parlamento.

El reconocimiento de la interpretación final de la norma contribuye a la relevancia política y jurídica del cargo, y el fortalecimiento de la independencia y autonomía funcional de la AGU garantiza la

⁶ «Artículo 103. Podrán interponer la acción directa de inconstitucionalidad y la acción declaratoria de constitucionalidad:

[...]

§ 3 Cuando el Supremo Tribunal Federal aprecie la inconstitucionalidad, en teoría, de una norma jurídica o acto normativo, citará previamente al Abogado General de la Unión, quien defenderá el acto o texto impugnado.»

imparcialidad y la cooperación con otras instituciones en la defensa de la Constitución. De hecho, fortalece la misión constitucional de la AGU como defensora de la Constitución y de la estabilidad del sistema político.

Como se ha visto hasta ahora, la Abogacía General de la Unión (AGU) desempeña un papel crucial en el sistema jurídico brasileño, especialmente en el ámbito del control concentrado de constitucionalidad. Esta función implica defender la constitucionalidad de las normas que emanan del proceso legislativo y brindar asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo. El papel de la AGU como garante de las normas refleja la compleja e interdependiente relación entre los tres poderes del Estado en la formulación e implementación de las leyes.

También hemos observado que la actividad legislativa en Brasil se desarrolla en un entorno de interacción constante entre los tres poderes del Estado, expresión del sistema de pesos y contrapesos, por lo que la preservación del equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esencial para el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho, encuentra en la labor de la AGU una de sus principales garantías. Al promover la legalidad, la seguridad jurídica y la cooperación interinstitucional, la AGU refuerza la legitimidad de la acción legislativa y contribuye a la estabilidad democrática.

Por eso no tengo dudas de que debemos centrarnos en rehabilitar la política como lugar de convergencia de posiciones y creación de consensos, así como en reanudar un diálogo respetuoso y armonioso entre las Potencias para reducir tensiones innecesarias.

Esta perspectiva es una versión modesta de la afirmación aristotélica de que el hombre es, por naturaleza, un animal político y no un solitario, en la medida en que «el ser humano es un ser social y está naturalmente destinado a la vida colectiva» (Aristóteles, 2020, p. 275).

En este sentido, se incluye la lección de Jeremy Waldron (2003, p. 109): «es en la legislatura donde nuestros representantes discuten sobre la justicia; es en la legislatura donde discrepamos sobre la justicia, donde tenemos segundas reflexiones sobre la justicia, donde revisamos nuestro sentido de la justicia o nos actualizamos».

En esta línea de entendimiento, creo que, a pesar de las dificultades y amenazas – y los atentados del 8 de enero no nos permiten olvidar –, la democracia brasileña se ha fortalecido con la reanudación del diálogo y la coordinación entre los Poderes y las entidades federativas, de modo que las políticas públicas ya se están beneficiando de este nuevo momento.

No cabe duda de que la labor de los tres Poderes sólo tendrá éxito si todos se someten al principio de armonía, que no significa dominio de uno sobre otro ni usurpación de poderes, construyendo así una conciencia de colaboración y control recíproco, a fin de evitar distorsiones y abusos (Silva, 2011, p. 111).

Es importante destacar que la actuación demostrada por la AGU sigue la senda del cumplimiento efectivo del texto constitucional, pues no hay otro camino a seguir que el del cumplimiento efectivo de la Constitución Federal de 1988.

Finalmente, las funciones de legislar, juzgar y ejecutar ya no están separadas, y también debe prestarse atención a la naturaleza atípica de cada una (Bulos, 2010, p. 1,041). Sin embargo, las características específicas e intrínsecas de las actividades de cada Poder son responsables de la armonía y cooperación entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, evitando, con el buen desempeño del Ministerio Público, grandes impasses que repercuten a nivel institucional.

Referencias

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

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

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco [livro eletrônico]. Traducción, textos adicionales y 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. Disponible en: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/celebrado-acordo-sobre-fornecimento-de-medicamentos-de-alto-custo-pelo-sus>. Acceso en: 20 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Planalto. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso en: 26 mar. 2025.

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

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

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 5. ed. rev. y atual., de acuerdo con la 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. Disponible en: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/70-da-populacao-preferem-a-democracia-a-qualquer-outra-forma-de-governo/PESQUISAOSERVATRIODEMOCRACIAIPESPEFEBRABAN.pdf>. Acceso en: ene. 2025.

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

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