

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

Autonomia administrativa e financeira da advocacia pública: análise da pec 17/2024

Administrative and financial autonomy of public legal counsel: an analysis of constitutional amendment bill 17/2024

Autonomía administrativa y financiera de la defensa pública: análisis del PEC 17/2024

Leandro Mendes Neris

Graduado em Direito

Instituição: Universidade Federal do Amazonas

E-mail: leandromendesneris@gmail.com

RESUMO: O presente artigo analisa, sob a perspectiva jurídico-constitucional, a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2024, de autoria do Deputado Carlos Sampaio (PSD/SP), que pretende acrescentar o art. 132-A da Constituição Federal e alterar a redação do art. 168, com o objetivo de assegurar autonomia administrativa, técnica e orçamentária às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União e aos seus órgãos vinculados. O estudo examina o desenho constitucional das funções essenciais à Justiça, a posição assimétrica da Advocacia Pública em relação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, o conteúdo normativo da proposta, a fundamentação do parecer pela admissibilidade aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 5 de maio de 2026, sob relatoria do Deputado Domingos Neto (PSD/CE), bem como os argumentos doutrinários favoráveis e os limites da proposta. Conclui-se que a PEC 17/2024 corrige uma omissão histórica do constituinte de 1988, fortalece o regime de freios e contrapesos e contribui para a probidade administrativa e para a redução da litigiosidade estatal, sem violar cláusulas pétreas.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia Pública. Autonomia orçamentária. PEC 17/2024. Funções essenciais à Justiça. Advocacia-Geral da União. Procuradorias de los Estados.

ABSTRACT: *This article analyzes, from a juridical-constitutional perspective, Constitutional Amendment Bill No. 17 of 2024, authored by Federal Deputy Carlos Sampaio (PSD/SP), which seeks to add Article 132-A to the Brazilian Federal Constitution and amend Article 168 to ensure administrative, technical and budgetary autonomy to the State and Federal District Attorney Offices and to the Office of the Federal Attorney General and its affiliated bodies. The study examines the constitutional design of the essential functions to Justice, the asymmetrical position of Public Legal Counsel in relation to the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office, the normative content of the proposal, the rationale of the admissibility report unanimously approved by the Constitution and Justice Committee of the Chamber of Deputies on May 5, 2026, under the rapporteurship of Deputy Domingos Neto (PSD/CE), as well as the doctrinal arguments in favor of and limits to the proposal. It concludes that Bill 17/2024 corrects a historical omission of the 1988 constituent power, strengthens the system of checks and balances, and contributes to administrative probity and the reduction of state litigation, without violating constitutional entrenched clauses.*

KEYWORDS: *Public Legal Counsel. Budgetary autonomy. Constitutional Amendment Bill 17/2024. Essential functions of Justice. Federal Attorney General. State Attorney Offices.*

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao instituir um Estado Democrático de Direito fundado na separação e na harmonia entre os Poderes, dedicou capítulo

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

próprio (Capítulo IV do Título IV) às chamadas funções essenciais à Justiça, alocando, lado a lado, o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública. Tal arquitetura normativa, longe de constituir mera disposição topológica, revela a deliberada intenção do constituinte originário de subtrair essas instituições da estrutura interna dos três Poderes clássicos, dotando-as de tratamento autônomo e inerentemente extra-poder.

Não obstante esse desenho institucional comum, a evolução do constitucionalismo brasileiro pós-1988 produziu uma assimetria normativa progressiva entre as funções essenciais à Justiça. Enquanto o Ministério Público recebeu, desde a redação originária da Carta, autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 127, §§ 2º e 3º), e a Defensoria Pública obteve idênticas garantias por meio das Emendas Constitucionais nº 45/2004, nº 74/2013 e nº 80/2014, a Advocacia Pública — formada pela Advocacia-Geral da União, suas carreiras vinculadas e pelas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal — permaneceu carente de garantias institucionais equivalentes, notadamente no que concerne à autonomia orçamentária.

É nesse contexto que se insere a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2024, apresentada em 13 de maio de 2024 pelo Deputado Carlos Sampaio (PSD/SP) e subscrita por 178 parlamentares. A proposição pretende acrescentar o art. 132-A da Constituição Federal e modificar a redação do art. 168, conferindo expressamente 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 estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A proposição alcançou marco institucional relevante em 5 de maio de 2026, quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou, por unanimidade, o parecer pela admissibilidade da matéria, da relatoria do Deputado Domingos Neto (PSD/CE). A unanimidade alcançada em colegiado tradicionalmente plural sinaliza a maturação do debate sobre o tema e antecipa a relevância política e jurídica da medida.

O presente artigo tem por escopo analisar, sob enfoque jurídico-constitucional, o conteúdo normativo da PEC 17/2024, sua compatibilidade com os limites materiais ao poder constituinte derivado, os fundamentos doutrinários que a sustentam e as implicações institucionais de sua eventual promulgação. Para tanto, recorre-se ao método dogmático-analítico, com aporte da literatura constitucionalista, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos documentos oficiais da tramitação legislativa.

2 A ADVOCACIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: POSIÇÃO INSTITUCIONAL E FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

A Advocacia Pública assenta nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal. O primeiro dispositivo institui a Advocacia-Geral da União, à qual incumbe, diretamente ou por meio de órgãos vinculados, a representação judicial e extrajudicial da União, bem como, nos termos da lei complementar, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. O segundo dispositivo determina que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, exerçam a representação judicial e a consultoria jurídica de suas respectivas unidades federadas.

A doutrina, na esteira da concepção construída por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, divide a advocacia em sentido amplo em três categorias funcionais: a advocacia da sociedade, atribuída ao Ministério Público; a advocacia dos hipossuficientes, confiada à Defensoria Pública; e a advocacia de Estado — também denominada advocacia pública —, exercida pela Advocacia-Geral da União e pelas Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A função primordial dessa categoria não se confunde com a defesa dos governos transitoriamente investidos no Poder Executivo, mas sim com a tutela do interesse público primário, identificado com a juridicidade dos atos administrativos e com a defesa do patrimônio público.

Como observa José Afonso da Silva, a alocação topográfica das funções essenciais à Justiça em capítulo próprio, dissociado dos capítulos referentes aos três Poderes clássicos, denota o propósito constitucional de conferir-lhes status diferenciado, com perfil próprio e atribuições não subordinadas a qualquer dos Poderes. Trata-se, portanto, de instituições permanentes de extração constitucional, cujas competências decorrem diretamente da Carta, e não de delegação de qualquer dos Poderes.

A Advocacia Pública desempenha, simultaneamente, uma dupla vertente funcional. De um lado, a atividade contenciosa, consistente na representação judicial e extrajudicial dos entes públicos. De outro, a atividade consultiva, de assessoramento e de orientação jurídica preventiva, voltada a ajustar a atuação administrativa aos ditames da legalidade, da moralidade e da Constituição. Essa segunda vertente é especialmente relevante para o controle interno de juridicidade da Administração Pública, atuando como instância prévia de filtragem de decisões e como freio à eventual ilegalidade do gestor.

Cumprido destacar, por fim, a singularidade da Advocacia-Geral da União: na qualidade

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

de instituição constitucional permanente, ela atua na defesa dos interesses da União, considerada como um todo, abrangendo, em seus litígios com terceiros, os três Poderes. Assim, embora mantenha proximidade institucional com o Poder Executivo — em razão da atividade de consultoria que lhe é própria —, a AGU não se reduz à condição de órgão auxiliar do chefe do Executivo, sob pena de subverter a noção constitucional de essencialidade que lhe foi conferida.

3 A ASSIMETRIA NORMATIVA: AUTONOMIA DAS DEMAIS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E O SILÊNCIO QUANTO À ADVOCACIA PÚBLICA

A análise comparada das disposições constitucionais que revelam as garantias institucionais conferidas às funções essenciais à Justiça evidencia uma clara assimetria normativa em desfavor da Advocacia Pública. Tal disparidade, longe de configurar opção deliberada do constituinte, é antes resultado de um processo de progressiva consolidação institucional que beneficiou o Ministério Público e, posteriormente, a Defensoria Pública, deixando, contudo, a Advocacia Pública à margem das reformas estruturantes.

3.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao Ministério Público, a Constituição de 1988 conferiu, desde sua redação originária, um robusto feixe de garantias institucionais. O art. 127, § 2º, assegura-lhe autonomia funcional e administrativa, com iniciativa para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares. O § 3º do mesmo dispositivo confere à instituição a prerrogativa de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tais garantias são complementadas pelo art. Art. 168 da Constituição, que assegura o repasse mensal dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, na forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês.

3.2 A DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, embora prevista desde a redação originária da Constituição (art. 134), conquistou suas garantias institucionais por etapas. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a chamada Reforma do Judiciário, conferiu autonomia funcional e administrativa às

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

Defensorias Públicas Estaduais, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária. Posteriormente, a EC nº 74/2013 estendeu idênticas garantias à Defensoria Pública da União e do Distrito Federal, e a EC nº 80/2014 promoveu ampla reformulação do regime jurídico da instituição.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 339, de relatoria do Ministro Luiz Fux, fixou tese vinculante segundo a qual constitui dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados aos demais Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual. A Corte explicitou, naquela ocasião, que o art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, voltado a impedir que o Executivo cause, em desfavor das instituições autônomas, um estado de subordinação financeira capaz de comprometer sua independência político-jurídica.

3.3 A ADVOCACIA PÚBLICA: A OMISSÃO CONSTITUCIONAL

A Advocacia Pública, por sua vez, é a única função essencial à Justiça desprovida, no plano constitucional, de autonomia orçamentária expressa. Não há, nos arts. 131 e 132 da Constituição, dispositivo análogo aos arts. 127, §§ 2º e 3º, e 134, § 2º, que assegure às instituições da advocacia de Estado a iniciativa de sua proposta orçamentária, a autonomia administrativa ou a prerrogativa do repasse em duodécimos prevista no art. 168. Conseqüentemente, o orçamento da AGU e das Procuradorias estaduais permanece estruturalmente vinculado ao Poder Executivo, sujeitando-se às vicissitudes do contingenciamento, dos cortes lineares e das prioridades políticas conjunturais.

Essa omissão não decorre de qualquer racionalidade jurídica que justifique tratamento desigual. Ao contrário, a posição constitucional da Advocacia Pública, alocada no mesmo capítulo das demais funções essenciais à Justiça, sugere tratamento igualitário. A doutrina tem identificado, na disparidade normativa, uma resistência histórica à plena emancipação institucional da advocacia de Estado, fundada na percepção equivocada de que sua proximidade funcional com o Poder Executivo a equipararia a qualquer órgão ministerial. Tal compreensão, contudo, esvazia a noção de essencialidade que lhe foi conferida e nega a natureza constitucional permanente das instituições integrantes da advocacia pública.

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

4 A PEC 17/2024: GÊNESE, CONTEÚDO NORMATIVO E JUSTIFICATIVA

4.1 GÊNESE E TRAMITAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2024, foi apresentada à Mesa da Câmara dos Deputados em 13 de maio de 2024, tendo como primeiro signatário o Deputado Carlos Sampaio (PSD/SP), conhecido aliado parlamentar das pautas da Advocacia Pública. A proposição reuniu 178 assinaturas de deputados federais, número superior ao mínimo constitucional de um terço da composição da Câmara, exigido pelo art. 60, I, da Constituição Federal. Segundo registros institucionais, a proposta foi sugerida ao parlamentar pelos dirigentes da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo (APESP).

Sob o ponto de vista regimental, a PEC tramita em regime especial, nos termos dos arts. 202 e 191, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estando sujeita à apreciação do Plenário e tendo sido distribuída exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o juízo de admissibilidade. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas perante a CCJ, tampouco há proposições apensadas. Em 5 de maio de 2026, a CCJ aprovou, por unanimidade, o parecer pela admissibilidade, sob relatoria do Deputado Domingos Neto (PSD/CE), abrindo caminho para a constituição da comissão especial encarregada da análise meritória.

4.2 CONTEÚDO NORMATIVO

O texto da PEC 17/2024 é composto por três artigos, dos quais os dois primeiros são efetivamente substantivos. O art. 1º promove o acréscimo do seguinte art. 132-A à Constituição Federal:

Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União, aos 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, é assegurada autonomia administrativa, técnica e orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 2º, por sua vez, altera a redação do art. 168 da Constituição, para incluir a Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, no rol dos órgãos beneficiários do repasse mensal de duodécimos:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União e dos 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 art. 3º estabelece a entrada em vigor da emenda na data de sua publicação. Da análise sistemática dos dispositivos resulta que a PEC promove dupla intervenção normativa: cria garantia material de autonomia (art. 132-A) e institui mecanismo procedimental de proteção (art. 168), ambos imprescindíveis para a efetivação prática da independência institucional pretendida.

4.3 JUSTIFICATIVA DO AUTOR

Na justificação anexa à proposta, o autor sustenta que a Constituição de 1988 consolidou a Advocacia Pública como uma das funções essenciais à Justiça, posicionando-a institucionalmente fora dos três Poderes, no mesmo Título e ao lado do Ministério Público e da Defensoria Pública. Aponta, contudo, que a Advocacia Pública é a única dessas funções que não é dotada pela Constituição de orçamento próprio, o que compromete sua autonomia técnica e administrativa.

O proponente argumenta que a Advocacia Pública, dada a natureza técnica de suas atribuições constitucionais, não está subordinada nem aos demais Poderes nem às demais funções essenciais à Justiça. Diferentemente do Ministério Público — que fiscaliza e persegue o gestor público, inclusive criminalmente — e da Defensoria Pública — que representa os hipossuficientes, inclusive contra o próprio Estado —, as carreiras da Advocacia Pública atuam preventivamente, oferecendo soluções jurídicas para as atividades administrativas e representando os entes públicos em juízo.

Sustenta, ainda, o autor que o papel dos advogados públicos é de colaboradores, sem viés de fiscalização e controle externo, mas de norte para que as medidas repressivas não sejam banalizadas e, mesmo, de defesa quando a capacidade criativa do gestor público é criminalizada ou questionada por outros órgãos autônomos. Nesse contexto, a omissão constitucional é apontada como uma das principais razões do frágil controle interno de legalidade da Administração Pública e da cultura de judicialização que faz do Poder Público o maior litigante do país.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

Convém destacar, por fim, a ressalva expressa contida na justificação: a PEC 17/2024 não confere à Advocacia Pública a prerrogativa de propositura de leis, seja para a criação e extinção de cargos, política remuneratória ou planos de carreira, ao contrário do que ocorre atualmente com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Trata-se, portanto, de proposta deliberadamente mais modesta do que congêneres anteriores — como a PEC 82/2007, do então Deputado Flávio Dino —, focada na autonomia administrativa, técnica e orçamentária, sem avançar sobre a iniciativa legislativa autônoma.

5 O PARECER PELA ADMISSIBILIDADE NA CCJ: ANÁLISE DOS LIMITES MATERIAIS AO PODER CONSTITUINTE DERIVADO

O parecer apresentado pelo Relator Domingos Neto (PSD/CE) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania circunscreveu-se, como regimentalmente exigido, ao juízo de admissibilidade da proposta, vale dizer, à verificação de sua conformidade com as regras formais e materiais previstas no art. 60 da Constituição Federal. Tal exame compreende, especialmente, a análise dos limites circunstanciais (art. 60, § 1º), formais (art. 60, I e II) e materiais (art. 60, § 4º) ao poder constituinte derivado reformador.

O Relator amparou seu voto na consagrada doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão, segundo a qual as normas que regem o processo de reforma constitucional constituem limites lógicos a serem respeitados pelo poder de reforma, instituídos pelo poder constituinte originário em face do constituinte derivado. A admissão de que o poder constituinte derivado pudesse suprimir o dispositivo limitador de seu próprio exercício e, posteriormente, consagrar norma antagonica à estabelecida originariamente importaria em fraude à Constituição.

5.1 LIMITES FORMAIS: LEGITIMIDADE ATIVA E COMPOSIÇÃO MÍNIMA

Quanto aos limites formais, o parecer atestou que a proposição foi apresentada por mais de um terço dos deputados federais — 178 subscritores —, conforme certificado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, atendendo, assim, ao requisito do art. 60, I, da Constituição Federal e ao disposto no art. 201, I, do Regimento Interno da Câmara. Ademais, a matéria não foi objeto de qualquer outra proposta rejeitada ou considerada prejudicada na presente sessão legislativa, afastando-se, portanto, o impedimento previsto no art. 60, § 5º, da Constituição.

5.2 LIMITES CIRCUNSTANCIAIS

No tocante aos limites circunstanciais ao poder constituinte derivado, o Relator constatou a inocorrência de quaisquer das hipóteses enumeradas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, vale dizer, intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, restando preenchido o pressuposto temporal para a deliberação.

5.3 LIMITES MATERIAIS: AS CLÁUSULAS PÉTREAS

O exame mais denso recaiu, naturalmente, sobre os limites materiais previstos no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Em relação à forma federativa de Estado, o parecer concluiu que a proposta, longe de atentar contra o pacto federativo, reforça o núcleo essencial do art. 18 da Constituição, ao dotar as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal de garantias compatíveis com a autonomia dos entes federados, apta a viabilizar o exercício pleno de suas competências constitucionais.

No que concerne à separação dos Poderes, o Relator afastou qualquer ofensa, registrando, ao contrário, que a autonomia da Advocacia Pública harmoniza-se com a sistemática constitucional das funções essenciais à Justiça, que, embora não constituam um quarto poder, exercem papel transversal de freios e contrapesos em relação aos Poderes clássicos. A independência técnica dos advogados públicos não compromete a separação orgânica entre Executivo, Legislativo e Judiciário; antes, a robustece, ao impedir a captura institucional da advocacia de Estado pelas conjunturas governamentais.

Quanto ao voto direto, secreto, universal e periódico e aos direitos e garantias individuais, o parecer registrou inexistir qualquer pertinência temática que pudesse vislumbrar tendência abolitiva. Da mesma forma, descartou-se a possibilidade de violação à cláusula pétrea implícita, consubstanciada nos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988.

Ante o exame da regularidade formal, da inocorrência de óbices circunstanciais e da plena compatibilidade material com as cláusulas pétreas, o Relator votou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2024, tendo seu parecer sido aprovado pela CCJ, por unanimidade, em 5 de maio de 2026. O resultado unânime, em colegiado de composição

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

plural, sinaliza não apenas a higidez técnico-jurídica da proposta, mas também a maturação política do tema no Parlamento.

6 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS: PROIBIDADE, CONTROLE INTERNO E REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE ESTATAL

A defesa da autonomia administrativa, técnica e orçamentária da Advocacia Pública apoia-se em um conjunto coerente de argumentos de natureza jurídica, institucional e pragmática, que merecem exame ordenado.

6.1 ARGUMENTO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL

O primeiro argumento, de natureza estritamente jurídica, reside na correção da assimetria normativa entre as funções essenciais à Justiça. Se a Constituição alocou a Advocacia Pública no mesmo capítulo do Ministério Público e da Defensoria Pública, a coerência sistêmica impõe a equivalência, ainda que parcial, das garantias institucionais. A diferenciação atualmente existente carece de fundamento racional, configurando, segundo parcela expressiva da doutrina, omissão constitucional a ser superada pelo poder reformador.

6.2 ARGUMENTO DA INDEPENDÊNCIA TÉCNICA

O segundo argumento, de natureza profissional, está ancorado na necessidade de assegurar independência técnica ao advogado público. O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994), o Provimento nº 114/2006 do Conselho Federal da OAB e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal — especialmente o julgamento da ADI 3.396, de relatoria do Ministro Nunes Marques — reconhecem que o advogado público, ainda quando submetido ao regime estatutário, conserva o dever de exercer suas atividades em conformidade com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública.

Tal independência técnica, contudo, somente se efetiva mediante condições institucionais adequadas. A subordinação orçamentária ao Poder Executivo cria, ainda que indiretamente, um ambiente propício à pressão sobre as deliberações jurídicas, especialmente em matérias politicamente sensíveis. A autonomia institucional, ao contrário, blinda a atuação

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

técnica contra injunções conjunturais.

6.3 ARGUMENTO DO CONTROLE INTERNO DE JURIDICIDADE

O terceiro argumento, de matiz funcional, conecta-se ao papel da Advocacia Pública no controle interno de juridicidade da Administração. A função consultiva, prestada de forma preventiva, constitui um filtro essencial para a conformação dos atos administrativos aos parâmetros da legalidade e da Constituição. Quanto mais robusta a garantia institucional do órgão consultor, maior a efetividade desse filtro e menor a probabilidade de que ilegalidades sejam praticadas e, posteriormente, judicializadas.

Nessa perspectiva, a autonomia da Advocacia Pública opera como instrumento de combate à corrupção, na medida em que confere ao parecer jurídico densidade institucional autônoma e dificulta a captura do consultor pelo administrador-cliente. Tal vetor é particularmente relevante em um contexto em que a juridicidade administrativa converte-se, cada vez mais, em pressuposto da boa governança pública.

6.4 ARGUMENTO DA REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE

O quarto argumento, de cunho pragmático, decorre dos dois anteriores. O Estado brasileiro figura, há décadas, como o maior litigante do país, fenômeno que sobrecarrega o Poder Judiciário e compromete a duração razoável do processo. A judicialização excessiva tem múltiplas causas, mas uma delas reside na ausência de um filtro consultivo robusto na fase administrativa e na cultura institucional de recurso indiscriminado contra decisões desfavoráveis ao Estado.

Uma Advocacia Pública dotada de autonomia institucional teria condições de exercer, com maior independência, juízos técnicos sobre o reconhecimento de direitos do cidadão na esfera administrativa, evitando a litigiosidade artificial e contribuindo para a desjudicialização de controvérsias com solução juridicamente pacificada. A medida, portanto, alinha-se aos vetores constitucionais da eficiência (art. 37, caput) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII).

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

6.5 ARGUMENTO DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO

Por fim, no plano federativo, a PEC 17/2024 consolida tratamento isonômico entre os entes da Federação, ao conferir, simultaneamente, autonomia à AGU no plano federal e às Procuradorias-Gerais nos planos estadual e distrital. Tal simetria contribui para o fortalecimento equilibrado da advocacia de Estado em todas as esferas, evitando a fragmentação institucional e propiciando um padrão uniforme de atuação técnica.

7 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS E OS LIMITES DA PROPOSTA

Não obstante os argumentos favoráveis, o tema da autonomia da Advocacia Pública não é isento de controvérsias doutrinárias e políticas, sendo conveniente, em homenagem ao rigor analítico, registrar as principais objeções formuladas ao longo das décadas de debate e os limites que, mesmo no texto proposto, persistem.

7.1 A RELAÇÃO INSTITUCIONAL COM O PODER EXECUTIVO

Uma primeira linha de objeção sustenta que a Advocacia Pública, em razão de sua proximidade funcional com o Poder Executivo, não comportaria autonomia plena, sob pena de inviabilizar o assessoramento jurídico do gestor. Argumenta-se que a equiparação ao Ministério Público transformaria os advogados públicos em fiscais externos do administrador, e não em consultores internos da Administração, deturpando a função institucional.

Tal objeção, contudo, é frequentemente respondida com a observação de que a autonomia institucional não se confunde com independência funcional ilimitada do membro individual. Mesmo no Ministério Público, a autonomia institucional convive com mecanismos hierárquicos internos, especialmente para a uniformização de teses e a coordenação estratégica. Tampouco a autonomia da Advocacia Pública implicaria emancipação do gestor: o advogado público continuará a representar judicialmente o ente, a prestar consultoria à autoridade administrativa e a observar a hierarquia funcional típica do serviço público. O que se garante é a proteção institucional contra ingerências indevidas no exercício técnico da função.

7.2 O RISCO DE CORPORATIVISMO

Uma segunda objeção alude ao risco de corporativismo, isto é, de que a autonomia institucional resulte no fortalecimento da categoria em detrimento do interesse público, com majoração de remunerações e expansão de prerrogativas sem contrapartida institucional. Tal preocupação encontra ressonância na experiência de outras instituições autônomas e merece consideração sincera.

É de se observar, todavia, que a PEC 17/2024 contempla mitigações relevantes para esse risco. Em primeiro lugar, a autonomia conferida está expressamente delimitada pelos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, mantendo-se, portanto, sob o crivo do Poder Legislativo. Em segundo lugar, conforme expressamente consignado na justificção da proposta, a iniciativa legislativa para a criação e a extinção de cargos, a política remuneratória e os planos de carreira não se estende à Advocacia Pública, diferentemente do que ocorre com o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Trata-se, pois, de um modelo de autonomia comedida que preserva instrumentos de controle externo.

7.3 O IMPACTO FISCAL

Uma terceira objeção, de natureza fiscal, refere-se ao potencial impacto orçamentário da medida, especialmente em contexto de restrição fiscal. Argumenta-se que a inclusão da Advocacia Pública no rol de órgãos beneficiários do duodécimo poderia engessar a execução orçamentária do Poder Executivo e dificultar ajustes conjunturais.

Tal preocupação, porém, deve ser ponderada à luz do fato de que a Advocacia Pública já dispõe de dotações orçamentárias específicas, que somente são alteradas por contingenciamento ou bloqueio. A garantia constitucional de repasse em duodécimos não cria despesa nova, mas tão somente protege a despesa já autorizada pelo Legislativo contra ingerências unilaterais do Executivo, em coerência com o que já ocorre em relação aos demais órgãos constitucionalmente autônomos.

7.4 OS LIMITES DO ALCANCE SUBJETIVO

Há, ainda, uma observação relevante quanto ao alcance subjetivo da PEC 17/2024. A proposta confere autonomia à AGU, aos seus órgãos vinculados e às Procuradorias-Gerais dos

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

Estados e do Distrito Federal, mas permanece em silêncio quanto à Advocacia Pública municipal. Embora o constituinte de 1988 tenha deixado a critério dos municípios a estruturação de suas procuradorias, a omissão da PEC sinaliza que o aprofundamento da autonomia institucional no plano municipal deverá ser objeto de propostas específicas, como a PEC 28/2023, que atualmente tramita no Senado Federal.

CONCLUSÃO

A análise empreendida permite concluir que a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2024, representa um avanço institucional relevante no aperfeiçoamento do desenho constitucional das funções essenciais à Justiça. Ao conferir autonomia administrativa, técnica e orçamentária à Advocacia-Geral da União, aos seus órgãos vinculados e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, a proposição corrige uma assimetria normativa historicamente identificada e harmoniza o tratamento conferido às instituições da advocacia de Estado com o reservado, há décadas, ao Ministério Público e, mais recentemente, à Defensoria Pública.

O parecer pela admissibilidade aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 5 de maio de 2026, sob a relatoria do Deputado Domingos Neto, demonstrou, com fundamentação tecnicamente robusta, a plena compatibilidade da proposição com os limites materiais, formais e circunstanciais ao poder constituinte derivado. A unanimidade alcançada em colegiado plural sinaliza a maturação do debate parlamentar e o reconhecimento transversal da relevância institucional da matéria.

Os argumentos favoráveis à autonomia — fundados na simetria constitucional, na independência técnica, no reforço do controle interno de juridicidade, na redução da litigiosidade estatal e no equilíbrio federativo — convergem com os vetores constitucionais da eficiência, da moralidade administrativa e da razoável duração do processo. As objeções tradicionais, por sua vez, são significativamente atenuadas pela formulação contida da PEC, que mantém a autonomia dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias e não estende à Advocacia Pública a iniciativa legislativa autônoma sobre cargos, planos de carreira e política remuneratória.

Cumprindo, ainda, observar que a aprovação da PEC 17/2024 não esgotará a agenda institucional da Advocacia Pública. A ampliação das garantias à advocacia pública municipal, a regulamentação adequada da independência técnica do membro individual e a calibragem dos

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

mecanismos de governança interna das instituições autônomas constituem desafios que, naturalmente, continuarão a ser objeto de elaboração legislativa, doutrinária e jurisprudencial.

Em síntese, a Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2024 inscreve-se como peça importante na consolidação do modelo constitucional de 1988, ao reconhecer que uma Advocacia Pública institucionalmente autônoma é condição necessária — embora não suficiente — para a plena realização da juridicidade administrativa, da probidade e da segurança jurídica das políticas públicas. Sua eventual promulgação representará, na linha do que afirmou o autor da proposta, mais do que uma conquista corporativa: tratar-se-á de um avanço para a sociedade brasileira, na medida em que fortalece os freios e contrapesos institucionais e qualifica o exercício do poder estatal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 de maio de 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2024*. Acrescenta art. 132-A e altera o art. 168 da Constituição Federal, para conferir autonomia orçamentária às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União e aos seus órgãos vinculados. Autor: Deputado Carlos Sampaio. Brasília, 13 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430597>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão aprova admissibilidade de PEC que dá autonomia à AGU e às procuradorias*. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 5 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1269384-comissao-aprova-admissibilidade-de-pec-que-da-autonomia-a-agu-e-procuradorias/>. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC confere autonomia orçamentária à AGU e às procuradorias-gerais dos estados*. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1159508-pec-confere-autonomia-orcamentaria-a-agu-e-as-procuradorias-gerais-dos-estados/>. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.396/DF*. Relator: Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgado em 23 jun. 2022. DJe 03 out. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2294378>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 339/PI*. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 18 de maio de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4773560>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF declara inconstitucionais leis estaduais que interferem na autonomia das defensorias públicas*. Notícias STF, Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316903>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

Ano VII, v.1 2026 | **submissão: 21/05/2026** | **aceito: 24/05/2026** | **publicação: 27/05/2026**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constituição e Supremo: art. 168 — comentários e jurisprudência*. Brasília: STF, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=168>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Dever do Poder Executivo de efetuar os repasses de duodécimo na forma do art. 168 da CF/88. *Buscador Dizer o Direito*, Manaus, [s.d.]. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/249/dever-do-poder-executivo-de-efetuar-os-repasses-de-duodecimo-na-forma-do-art-168-da-cf88>. Acesso em: 7 maio 2026.

MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. Autonomia e independência da Advocacia Pública: caminho para a construção de uma função essencial à Justiça. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-29/autonomia-e-independencia-da-advocacia-publica-caminho-para-a-construcao-de-uma-funcao-essencial-a-justica/>. Acesso em: 7 maio 2026.

AGUIAR, Guilherme Salgueiro Pacheco de. A autonomia da advocacia pública é uma questão de justiça institucional. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 out. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-out-24/autonomia-da-advocacia-publica-e-questao-de-justica-institucional/>. Acesso em: 7 maio 2026.

MACEDO, Rommel. Ao propor autonomia à Advocacia Pública, PEC representa marco histórico. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 fev. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-fev-09/propor-autonomia-advocacia-publica-pec-representa-marco-historico/>. Acesso em: 7 maio 2026.

CALMON, Eliana. A autonomia da advocacia pública é uma forma de combate à corrupção. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 16 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-16/autonomia-advocacia-publica-forma-combate-corrupcao/>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

BORGES, Marcelo Alberto Gorski. O Estatuto da OAB se aplica ao advogado público? *Migalhas*, São Paulo, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/370495/o-estatuto-da-oab-se-aplica-ao-advogado-publico>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

APESP — ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Semana da Autonomia: relatório sobre a admissibilidade da PEC 17/2024 foi aprovado por unanimidade na CCJ da Câmara*. São Paulo, 5 de maio de 2026. Disponível em: <https://apesp.org.br/2026/05/semana-da-autonomia-relatorio-pela-admissibilidade-da-PEC-17-2024-foi-aprovado-por-unanimidade-na-CCJ-da-Câmara/>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

APESP — ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. *PEC da autonomia orçamentária das PGEs obtém parecer favorável na CCJ da Câmara dos Deputados*. São Paulo, 25 mar. 2026. Disponível em: <https://apesp.org.br/2026/03/pec-da-autonomia-orcamentaria-das-pges-obtem-parecer-favoravel-na-ccj-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 7 maio 2026.

ANAFE — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS. *Autonomia e independência da Advocacia Pública são temas de um artigo publicado no Conjur*. Brasília, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://anafe.org.br/autonomia-e-independencia-da-advocacia-publica-e-tema-de-artigo-publicado-pelo-conjur/>. Acesso em: 7 maio 2026.

ANAUNI — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO. *Autonomia financeira da AGU fortalece a defesa do Estado*. Brasília, 2 jan. 2012. Disponível em: <https://www.anauni.org.br/autonomia-financeira-da-agu-fortalece-defesa-do-estado/>. Acesso em: 7 de maio de 2026.

ANAPE — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. *PECs em tramitação no Congresso propõem autonomia funcional à advocacia pública*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/pecs-em>



Ano VII, v.1 2026 | submissão: 21/05/2026 | aceito: 24/05/2026 | publicação: 27/05/2026

tramitacao-no-congresso-propoem-autonomia-funcional-para-a-advocacia-publica. Acesso em: 7 maio 2026.

CONGRESSO EM FOCO. *CCJ aprova a admissibilidade de PEC sobre a autonomia da advocacia pública.* Brasília, 5 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/118616/ccj-aprova-admissibilidade-de-pec-sobre-autonomia-da-advocacia-publica>. Acesso em: 7 maio 2026.

JORNAL ADVOGADO. *PEC que dá autonomia à Advocacia Pública é aprovada por unanimidade na CCJ da Câmara dos Deputados.* 2026. Disponível em: <https://jornaladvogado.com.br/pec-da-autonomia-da-advocacia-publica-e-aprovada-por-unanimidade-na-ccj-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 7 maio 2026.