

# EU, ADVOGADO PÚBLICO

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Percursos e percalços da formação da identidade do advogado público; 3. Afinal, qual a identidade constitucional do advogado público?; 4. Conclusão; 5. Referências

**RESUMO:** O artigo pretende demonstrar que a identidade constitucional do advogado público – e da Advocacia Pública – vem sendo determinada por “leis” que indicam limites e possibilidade de como deve ser um advogado público – assim como as leis da Robótica apresentadas por Isaac Asimov para os robôs em “Eu, Robô” –, o que é incompatível com todas as potencialidades que podem ser descobertas na necessidade permanente de reconstrução da identidade desse sujeito constitucional.

## 1. INTRODUÇÃO

Isaac Asimov publicou em 1950 “Eu, Robô” (ASIMOV, 2014), uma coletânea de contos que é considerada um dos mais importantes marcos da ficção científica. Nesses contos, Asimov trata do surgimento e do desenvolvimento dos robôs, apresentado as célebres três leis da Robótica, que devem reger as ações desses autômatos, as quais podem ser assim enunciadas: (a) *Primeira Lei*: “um robô não pode ferir um ser humano ou, por inação, permitir que um ser humano venha a ser ferido”; (b) *Segunda Lei*: “um robô deve obedecer às ordens que lhe sejam dadas por seres humanos, exceto nos casos em que tais ordens entrem em conflito com a Primeira Lei”; (c) *Terceira Lei*: um robô deve proteger sua própria existência, desde que tal proteção não entre em conflito com a Primeira ou com a Segunda Lei” (ASIMOV, 2014, p 65).<sup>1</sup>

Mas a apresentação dessas leis não se dá de maneira simplesmente enunciativa por Asimov, como se estivesse apresentando um “código de ética” para a Robótica. Pelo contrário, ele explora nos contos os possíveis conflitos entre essas leis, de maneira muito refinada, o que confere um grande valor literário à obra.

Apenas para ilustrar: desde o conto *Robbie*, em que um robô criado para ser babá passa a ser odiado pelos seres humanos, até que sua utilização é proibida no planeta Terra, muito embora seja amado pela criança sob seus cuidados e não tenha dado qualquer indício de que pudesse descumprir as três leis da Robótica; passando pelo conto *Mentiroso*, em que um robô tem a capacidade de ler as mentes dos seres humanos e passa a dizer apenas o que cada um gostaria de ouvir para não descumprir a

---

<sup>1</sup> Em 1985, no livro “Robôs e Império”, Asimov cria uma quarta lei, a *Lei Zero*: um robô não pode fazer mal à humanidade e nem, por inação, permitir que ela sofra algum mal (ASIMOV, 2022).

Primeira Lei (ou seja, para evitar “ferir” o ser humano); até o conto *O conflito evitável*, em que o planeta Terra passa a ser governado por uma única pessoa, com o auxílio de quatro máquinas que cuidam da produção, do consumo e do emprego da mão-de-obra, despertando suspeitas de que essa pessoa, na verdade, seja um robô.

Seja como for, o fato é que, para além de explorar os possíveis conflitos entre as três leis da Robótica, para justificar a própria ordem de preferência estabelecida entre elas, Asimov acaba formando uma identidade para os robôs, o que passa a determinar o modo como eles, a partir de então, serão compreendidos não só nas Artes (na Literatura, no Cinema etc.), mas, também, nas Ciências. Quer dizer, a partir da enunciação das leis da Robótica, que indicam os limites e possibilidades de como deve ser um robô, surge a identidade do que é ser um robô.

Pois bem. O que se pretende neste artigo, então, é demonstrar que a formação da identidade constitucional do advogado público – e da Advocacia Pública – também vem passando, ao longo dos anos, por um processo de determinação orientado por “leis” que indicam limites e possibilidade de como deve ser um advogado público – assim como as leis da Robótica apresentadas por Isaac Asimov para os robôs em “Eu, Robô” –, o que, todavia, acaba por reduzir a sua identidade constitucional a um quadro quase imóvel, muitas vezes caricatural, incompatível com todas as potencialidades que podem ser descobertas na necessidade permanente de reconstrução da identidade desse sujeito constitucional.

## **2. PERCURSOS E PERCALÇOS DA FORMAÇÃO DA IDENTIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO**

A Constituição de 1988, ao organizar no Poder Judiciário o sistema de justiça, inseriu a Advocacia Pública como uma das funções essenciais da justiça, ao lado do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública.

Em sua redação originária, no Título IV (“Organização dos Poderes”), Capítulo IV (“Das Funções Essenciais à Justiça”), a Seção II tinha o nome de “Advocacia-Geral da União”, compreendendo os arts. 131 (que trata da Advocacia-Geral da União) e 132 (que trata dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal).

Com a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, o nome dessa seção foi alterado para “Da Advocacia Pública”, com algumas alterações, ainda, no art. 132, a respeito da carreira dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal:

<i>Redação originária da Constituição de 1988</i>	<i>Redação da Emenda Constitucional nº 19/1998</i>
<p style="text-align: center;">Seção II</p> <p style="text-align: center;"><b>DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO</b></p> <p>Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.</p> <p>§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.</p> <p>§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.</p> <p>§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.</p> <p>Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.</p>	<p style="text-align: center;">Seção II</p> <p style="text-align: center;"><b>DA ADVOCACIA PÚBLICA</b></p> <p>Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.</p> <p>§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.</p> <p>§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.</p> <p>§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.</p> <p>Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.</p> <p>Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.</p>

Há algumas inconsistências evidentes nessa estruturação constitucional da Advocacia Pública, que podem ser aqui destacadas:

(a) a Advocacia Pública da União é representada por duas de suas instituições, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para quem se atribui, respectivamente, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131, *caput*) e a representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária (art. 131, § 3º), e não pelos advogados públicos federais, cujas carreiras (Advogado da União e Procurador da Fazenda Nacional) vieram a ser organizadas quase cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, com a edição da Lei Complementar nº 73/1993;<sup>2</sup>

(b) a Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal não é representada por suas instituições (as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal), mas, sim, pelos advogados públicos estaduais (Procuradores dos Estados e do Distrito Federal), a quem se atribui a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (art. 132);

(c) não há nenhuma menção à Advocacia Pública dos Municípios, seja às instituições (Procuradorias-Gerais dos Municípios), seja aos advogados públicos municipais (Procuradores Municipais), muito embora os Municípios sejam entes da federação brasileira (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal) e gozem da mesma autonomia política e administrativa dos demais (art. 18 da Constituição Federal).

Mas mesmo com esses percalços foi a partir daí que se iniciou de modo mais organizado a formação da identidade da Advocacia Pública. Não que a Advocacia Pública tenha surgido com a Constituição de 1988. É que antes havia uma dispersão institucional, que tornava difícil a formação de uma identidade própria.

Com efeito, a inclusão da Advocacia Pública na Constituição de 1988 permitiu o desenvolvimento tanto das instituições da Advocacia Pública (da União, dos Estados e do Distrito Federal, e mesmo

---

<sup>2</sup> Posteriormente, com a edição da Medida Provisória nº 2.229-43/2001, foi instituída a carreira de Procurador Federal, vindo a ser criada, com a edição da Lei nº 10.480/2002, a Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União, com competência para a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

dos Municípios), quanto da carreira de seus membros (advogados públicos federais, estaduais e municipais).

Marcia Maria Barreta Fernandes Semer, em pesquisa séria e aprofundada sobre a identidade da Advocacia Pública,<sup>3</sup> após investigar suas origens históricas, sua formação e seu desenvolvimento ao longo do tempo, conclui que “a Constituição de 1988 é, efetivamente, o marco de nascimento da Advocacia Pública ou, mais concretamente, da identidade da Advocacia Pública com a estatura que ela tem hoje” (SEMER, 2020, p. 66).

E para o que interessa mais de perto aqui, dados os limites e os objetivos deste trabalho, vale recuperar o panorama que ela traça sobre a formação da identidade da Advocacia Pública, reconstruindo, reflexivamente, quatro dilemas que ainda permeiam essa discussão (SEMER, 2020, p. 160-187).

Deveria a Advocacia Pública assumir uma identidade de Advocacia Pública de *Estado* ou de *Governo*? Uma Advocacia Pública do *litígio* ou da *composição*? Uma Advocacia Pública do *controle* ou da *orientação*? Uma Advocacia Pública *proativa* ou *reativa*? Tais dilemas podem ser assim apresentados:

(a) uma Advocacia Pública de *Estado*, voltada à defesa dos interesses do Estado, sem se sujeitar aos interesses manifestados pelos agentes públicos que governam, ou uma Advocacia Pública de *Governo*, como atuação em defesa dos interesses dos governantes da ocasião;

(b) uma Advocacia Pública do *litígio*, com atuação direcionada à manutenção da litigiosidade no Poder Judiciário a qualquer custo, ou uma Advocacia Pública da *composição*, com atuação direcionada à busca da prevenção e solução dos litígios, inclusive por meios alternativos extrajudiciais (mediação, conciliação, arbitragem etc.);

(c) uma Advocacia Pública do *controle*, exercendo papel equivalente ao de outras instituições encarregadas do controle e da fiscalização da Administração Pública (Ministério Público, Tribunal de Contas etc.), interessada em investigar e punir, ou uma Advocacia Pública da *orientação*,

---

<sup>3</sup> Trata-se de sua tese de doutoramento junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, defendida em 2020 com o título: “Advocacia das políticas públicas: uma proposta de identidade para a advocacia pública” (SEMER, 2020).

exercendo a consultoria jurídica para além do mero controle, apontando caminhos juridicamente possíveis para a consecução das finalidades públicas;

(d) uma Advocacia Pública *proativa*, em que exercita sua capacidade de apresentar, por iniciativa própria, alternativas para enfrentar os problemas cotidianos da Administração Pública, ou uma Advocacia Pública *reativa*, que age apenas quando provocada (reage), sendo incapaz de formular, a partir da própria realidade em que opera, propostas para melhor atender as necessidades da Administração Pública.

Do confronto entre esses pares oposicionais surgiria uma melhor definição da identidade da Advocacia Pública, que deve, segundo sustenta a autora, ser caracterizada como uma Advocacia Pública de *Estado*, da *composição*, da *orientação* e *proativa* (SEMER, 2020, p. 184).

Mais do que isso, a superação desses dilemas permitiria a construção de uma identidade própria para a Advocacia Pública, como uma Advocacia Pública das *Políticas Públicas* (SEMER, 2020, p. 188-230), dada a importância das políticas públicas na conformação do Estado Constitucional no Brasil, concluindo a autora que “o comprometimento da Advocacia Pública com a instrumentalização jurídica das políticas públicas assume caráter de atribuição imanente na perspectiva de um Estado de Direito compromissado com o atendimento de fins constitucionalmente definidos, como é o caso do Estado democrático e social brasileiro”, de modo que “associar a identidade da Advocacia Pública ao trabalho técnico estruturado de institucionalização jurídica das Políticas Públicas mostra-se, por consequência, hipótese mais que pertinente, recomendável, imprescindível, resultado necessário do reconhecimento do organismo como instrumento apto a orientar a legalidade e, com isso, garantir eficiência jurídica das iniciativas estatais” (SEMER, 2020, p. 235).

Como se vê, esse panorama identitário da Advocacia Pública é apresentado como alternativa bem-sucedida e melhor acabada à superação dos dilemas que vinham disputando a formação da identidade constitucional da Advocacia Pública.

Entretanto, essa proposta ainda opera sob uma lógica binária, que tem dificuldades em incorporar traços de identidade que são, a princípio, excludentes entre si no processo de determinação da identidade constitucional do advogado público.

Se os dilemas acerca da identidade da Advocacia Pública, tal como apresentados, pudessem ser entendidos como “leis” que devem reger as ações dos advogados públicos – como se fossem “leis” da Advocacia Pública, em um esforço de aproximação com as “leis” da Robótica, que devem reger as ações dos robôs –, não haveria dificuldades em se explorar os possíveis conflitos entre essas “leis”, assim como fez Isaac Asimov, mesmo tendo estabelecido uma ordem de preferência entre as “leis” da Robótica.

Afinal, qual seria, então, a identidade constitucional do advogado público? Como lidar com traços de identidade que podem ser igualmente necessários na determinação da identidade constitucional do advogado público, mas que são, a princípio, excludentes entre si?

### **3. AFINAL, QUAL A IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO PÚBLICO?**

A inclusão da Advocacia Pública na Constituição de 1988, celebrada, com inteira razão, como seu marco de nascimento, permitiu o desenvolvimento tanto das instituições da Advocacia Pública (da União, dos Estados e do Distrito Federal, e mesmo dos Municípios), quanto da carreira de seus membros (advogados públicos federais, estaduais e municipais).

Tendo alcançado *status* constitucional, o processo de determinação da identidade da Advocacia Pública enfrenta, também, os mesmos desafios das demais matérias constitucionais, que se sujeitam a uma permanente reconstrução, dado o pluralismo inerente ao constitucionalismo democrático que caracteriza a Constituição de 1988.

Quer dizer, o sentido e o alcance do texto constitucional estão em permanente disputa. Não são, e nem podem ser, expressões de uma única visão de mundo. Seja como for, essa disputa em torno da determinação da identidade constitucional, longe de ser condenada, deve ser vividamente celebrada, pois é o cerne do constitucionalismo democrático.

Essa é a tese que se pretende sustentar neste artigo: a formação da identidade do advogado público – e da Advocacia Pública – precisa assumir abertamente o desafio de se sujeitar a uma permanente reconstrução, em um processo de determinação que opere sob uma lógica não-binária, marcada pelo pluralismo, aproveitando-se das tensões entre as identidades possíveis da Advocacia Pública, quando contrastadas, no discurso constitucional, com as outras identidades constitucionais consideradas

relevantes (Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública), porque também correspondem a funções essenciais da justiça na Constituição de 1988.

Essa posição aqui assumida é inspirada nas ideias desenvolvidas por Michel Rosenfeld em um instigante estudo intitulado “A identidade do sujeito constitucional” (ROSENFELD, 2003), no qual aborda os desafios inerentes à construção (e reconstrução) da identidade constitucional.

Para o que interessa mais de perto aqui, ele chama atenção para a temporalidade da identidade constitucional e para a necessidade de se manter permanentemente aberta a possibilidade de se reconstruí-la no discurso constitucional.

Para tanto, Rosenfeld, valendo-se da ambiguidade da expressão *constitucional subject* (que na língua inglesa pode significar tanto “matéria” como “sujeito” constitucional), reconhece que “(...) é bem mais fácil determinar o que eles não são do que propriamente o que eles são” (ROSENFELD, 2003, p. 26).

Essa chave de compreensão orientará o desenvolvimento da tese de Rosenfeld, que ressalta que a posição do sujeito constitucional “(...) porta afinidades marcantes teoria psicanalítica do sujeito de Sigmund Freud e Jacques Lacan e com a teoria filosófica do sujeito de George Hegel” (ROSENFELD, 2003, p. 27).

Rosenfeld, aproveitando-se das etapas de formação da identidade do sujeito, segundo essas teorias, assevera que o discurso constitucional, de igual maneira, no processo de determinação da identidade do sujeito constitucional, opera com um instrumental básico formado pela “negação”, pela “metáfora” e pela “metonímia”.

Em apertada síntese, a formação da identidade do sujeito começa pela negação, no sentido de que o “eu” (*self*), primeiramente, precisa reconhecer a identidade do “outro” como diferente da sua para, a partir daí, dar início ao processo de determinação da sua própria identidade. Mas o “eu” (*self*), em uma relação dialética, apropria-se, seletivamente, das identidades dos “outros”, mas conferindo-lhe significados próprios nesse processo de auto definição de sua identidade, aproximando-se por “metáfora” (buscando as semelhanças) e distanciando-se por “metonímia” (destacando as diferenças).

No discurso constitucional, a “negação” opera em três níveis: no primeiro, oferece ao sujeito constitucional uma identidade puramente negativa, numa relação clara de oposição com as demais identidades consideradas relevantes; no segundo, há uma incorporação seletiva das identidades consideradas relevantes, para se preencher a identidade do sujeito constitucional com elas, mas que são assimiladas com uma nova roupagem, passando a ocupar posições distintas daquelas que ocupavam no contexto das outras identidades; no terceiro, realiza-se a “negação da negação”, quando o sujeito toma consciência de que sua identidade, malgrado tenha sido formada por elementos vindos do mundo objetivo exterior, é, em verdade, fruto de sua própria obra, uma vez que a organização dos elementos que foram assimilados foi realizada de maneira própria na auto definição de sua identidade positiva (ROSENFELD, 2003, p. 51-57).

Já a “metáfora” atua no discurso constitucional promovendo relações de similaridade, assentando pontos cardeais de referência da ordem constitucional, forjando assim vínculos de identidade que expandem a definição da identidade constitucional, possibilitando o alcance de níveis mais altos de abstração. Pelos processos metafóricos, é possível atuar segundo um eixo paradigmático, em que as relações de identidade são enfatizadas de modo a permitir a assimilação dos elementos externos das outras identidades (ROSENFELD, 2003, p. 61-65).

A “metonímia”, ao contrário da metáfora, exalta no discurso constitucional as relações de diferença, contendo a expansão da identidade constitucional mediante a contextualização, mantendo-a contígua ao contexto a partir do qual foi definida. Pelos processos metonímicos, são estabelecidas relações contextuais ao longo de um eixo sintagmático, que procura rejeitar elementos que não guardem relação de pertinência com aqueles que já foram assimilados pela identidade constitucional (ROSENFELD, 2003, p. 67-76).

Essas categorias são aplicadas na retórica jurídica e nos discursos constitucionais na busca reconstrutiva da identidade constitucional, por meio de métodos analógicos e dialógicos. Os processos metafóricos e os metonímicos são amplamente utilizados na compreensão do sentido adequado dos direitos constitucionais e da identidade constitucional, sendo mediados pela negação para a produção de uma reconstrução plausível da identidade do sujeito constitucional.

A “negação” exerce um papel fundamental na definição da identidade do sujeito constitucional, ao passo que a “metáfora” e a “metonímia” cumprem, cada qual mediante processos próprios (que

ênfatizam as semelhanças e as diferenças, respectivamente), a missão de fornecer conteúdos apropriados aos papéis da semelhança e da diferença.

Aplicando-se essa chave de compreensão no processo de determinação da identidade constitucional do advogado público, também é possível reconhecer a necessidade de se reconstruí-la no discurso constitucional, com esse instrumental básico formado pela “negação”, pela “metáfora” e pela “metonímia”.

Tomando-se os demais sujeitos constitucionais cujas identidades, ao lado da Advocacia Pública, correspondem às funções essenciais da justiça, como sejam, o Ministério Público, a Advocacia e a Defensoria Pública, é possível encontrar aí identidades constitucionais relevantes que precisam ser levadas em consideração no processo de determinação da identidade constitucional dos advogados públicos.

Ora, pela “negação”, os advogados públicos não têm a mesma identidade dos membros do Ministério Público, dos advogados e dos defensores públicos. Mas daí não se segue que a Advocacia Pública não possa incorporar, seletivamente, alguns traços de identidade dessas outras funções essenciais da justiça; “metaforicamente” e “metonimicamente”, é possível, ainda, enfatizar as semelhanças e diferenças entre a Advocacia Pública e as demais funções essenciais da justiça.

No fundo, o processo de determinação da identidade do advogado público passa por esse instrumental reconstutivo do discurso constitucional, tomando essas identidades constitucionais consideradas relevantes, porque também correspondem a funções essenciais da justiça.

Daí ser possível compreender as relações entre as identidades desses sujeitos constitucionais: os advogados públicos, assim como os membros do Ministério Público, exercem o controle da Administração Pública, mas não do mesmo modo. Os advogados públicos, assim como os advogados, atuam na representação judicial e extrajudicial de seus “clientes” e exercem consultoria jurídica, mas não do mesmo modo. Os advogados públicos, assim como os defensores públicos, atuam na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais e coletivos, mas não do mesmo modo.

A bem da verdade, alguns dos dilemas apresentados na formação da identidade da Advocacia Pública resultam numa compreensão inadequada da sua relação com essas outras identidades constitucionais consideradas relevantes, que precisam ser trabalhadas no discurso constitucional.

O dilema entre assumir uma identidade de Advocacia Pública de *Estado* ou de *Governo* revela a dificuldade que ainda existe de se incorporar seletiva e adequadamente a identidade constitucional da Advocacia; o dilema entre assumir uma identidade de Advocacia Pública do *controle* ou da *orientação* aponta uma dificuldade dupla, no que diz respeito à relação tanto com a identidade constitucional do Ministério Público, que também exerce o controle da Administração Pública, quanto com a identidade constitucional da Advocacia, que também presta consultoria jurídica.

E já os outros dilemas atravessam, também, os demais sujeitos constitucionais: o dilema entre assumir uma identidade de Advocacia Pública do *litígio* ou da *composição* é, também, o mesmo dilema para o Ministério Público, a Advocacia e a Defensoria Pública entre atuar no litígio ou na composição; o dilema entre assumir uma identidade de Advocacia Pública *proativa* ou *reativa* é, igualmente, o mesmo dilema para o Ministério Público e a Defensoria Pública, que tem legitimidade constitucional para assumir ambas as posições.

Assim, somente pela mediação entre o “eu” constitucional da Advocacia Pública e os “outros” constitucionais (Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública), que também correspondem a funções essenciais da justiça, será possível alcançar um processo de determinação da identidade constitucional do advogado público que possa lidar, produtivamente, com as tensões entre as identidades constitucionais possíveis da Advocacia Pública.

Nesse contexto, a Advocacia Pública nem sempre pode assumir a identidade de uma Advocacia Pública exclusivamente de *Estado*, da *composição*, da *orientação* e *proativa* – no quadro conceitual traçado –, tampouco deve ser limitada à instrumentalização jurídica das políticas públicas, como uma Advocacia Pública das *Políticas Públicas*.

Há situações em que a atuação da Advocacia Pública depende, fundamentalmente, de uma escolha legítima feita pelo Governo, porque há um espaço de discricionariedade que não deve ser desconsiderado pelo advogado público; em outras, exige-se do advogado público combatividade e disposição para o litígio na defesa do interesse público, o que muitas vezes depende do manejo dos

mais variados instrumentos processuais junto ao Poder Judiciário; em outras situações, ainda, incumbe ao advogado público exercer o controle da Administração Pública, adotando as providências necessárias para que sejam investigados e punidos os atos lesivos praticados contra ela por seus agentes ou por terceiros; em outras, por fim, é mais adequado ao advogado público agir apenas quando demandado, evitando que sua proatividade possa resultar no atropelo da atuação de outros agentes públicos e instituições em melhores condições de formular alternativas para enfrentar os problemas cotidianos da Administração Pública.

Enfim, a Advocacia Pública pode e deve assumir, em inúmeras situações, a identidade de uma Advocacia Pública de *Governo*, do *litígio*, do *controle* e *reativa*, sem limitar, ainda, a atuação do advogado público ao trabalho técnico estruturado de institucionalização jurídica das políticas públicas.

Mais do que isso, pensando em termos institucionais, é possível, metaforicamente, buscar na forma de organização das demais instituições que exercem funções essenciais à justiça traços de identidade que podem ser incorporados no processo de determinação da identidade constitucional da Advocacia Pública.

Talvez o exemplo mais pujante disso seja o tema da autonomia da Advocacia Pública, que está, nesse momento, em discussão no Congresso Nacional e tem mobilizado os advogados públicos federais, estaduais e municipais em torno da aprovação de emendas constitucionais para se prever expressamente isso na Constituição de 1988.

Ora, tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública têm assegurados, constitucionalmente, a autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º;<sup>4</sup> art. 134, § 2º),<sup>5</sup> e mesmo a Ordem dos Advogados do Brasil, que representa a categoria profissional dos advogados, também conta com

---

<sup>4</sup> Art. 127 (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>5</sup> Art. 134 (...)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)

autonomia, sendo uma “(...) instituição que detém natureza jurídica própria, dotada de autonomia e independência, características indispensáveis ao cumprimento de seus múnus públicos” (STF, ADI 3.026, Relator Ministro Eros Grau, Plenário; RE 1.182.189/BA, Relator Ministro Edson Fachin, Plenário).

Não seria esse um traço de identidade indispensável das funções essenciais da justiça, no contexto normativo da Constituição de 1988, que deve ser reconhecido também à Advocacia Pública?

Esse é só um exemplo, dentre tantos possíveis, de como a aplicação do instrumental básico formado pela “negação”, pela “metáfora” e pela “metonímia” no discurso constitucional pode sempre reconstruir a identidade constitucional do advogado público – e da Advocacia Pública –, que não deve se manter fechada em si mesmo por “leis” que pretendem aprisioná-la.

Se a pretensão de Isaac Azimov foi manter os robôs sempre sob domínio dos seres humanos, confinando sua identidade pelas leis da Robótica, a identidade constitucional dos advogados públicos – e da Advocacia Pública – deve, ao contrário, lançar-se ao desafio de permanecer como um vazio, uma ausência, que requer, como tal, o suprimento dessa carência pelo instrumental reconstrutivo do discurso constitucional, sujeitando-se a várias transformações ao longo do tempo, permitindo que a identidade desse sujeito constitucional seja recorrentemente inventada e reinventada, mediante uma narrativa coerente na qual seja possível encontrar uma auto identidade plausível.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em razão de todo o exposto, indica-se, conclusivamente, a seguinte proposição:

A formação da identidade do advogado público – e da Advocacia Pública – precisa assumir abertamente o desafio de se sujeitar a uma permanente reconstrução, em um processo de determinação que opere sob uma lógica não-binária, marcada pelo pluralismo, aproveitando-se das tensões entre as identidades possíveis da Advocacia Pública, quando contrastadas, no discurso constitucional, com as outras identidades constitucionais consideradas relevantes (Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública), porque

também correspondem a funções essenciais da justiça na Constituição de 1988.

## 5. REFERÊNCIAS

AZIMOV, Isaac. *Eu, robô*. trad. Aline Storto Pereira. São Paulo: Aleph, 2014.

AZIMOV, Isaac. *Robôs e império*. trad. Aline Storto Pereira. São Paulo: Aleph, 2022.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SEMER, Marcia Maria Barreta Fernandes. *Advocacia das políticas públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29042021-193519/publico/1428732\\_Tese\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29042021-193519/publico/1428732_Tese_Original.pdf) > Acesso em 05/09/2024.