

A IMPORTÂNCIA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO PARA A ADVOCACIA PÚBLICA

Eduardo Moureira Gonçalves ¹⁻²

INTRODUÇÃO

A velocidade das transformações sociais, políticas e tecnológicas tem encurtado significativamente os ciclos históricos, criando uma ruptura sensível entre a memória institucional do Estado e a compreensão das novas gerações sobre os fundamentos que ainda estruturam — ou deveriam estruturar — a Administração Pública. A análise das chamadas gerações, comumente identificadas como Baby Boomers, Geração X, Millennials (ou Geração Y) e Geração Z, revela não apenas diferenças culturais, mas também alterações profundas

¹ Procurador Jurídico da Fundação CASA. Mestre em Direito pela PUC/SP. Especialista em Processo Civil pela USP e em Políticas Públicas e Socioeducação pela UNB. E-mail: emoureira@hotmail.com

² O artigo foi pensado, apresentado e escrito antes da decisão do STF na ADI nº 2135 que, por maioria dos votos, considerou regular o processo legislativo sobre a EC nº 19/1998 afastando assim a obrigatoriedade do regime jurídico único.

no modo como cada grupo concebe o papel do Estado, o sentido da função pública e o valor das garantias institucionais. Como destaca a UOL (2024), tais gerações não se diferenciam apenas pela idade, mas pela forma como cada uma vivencia a velocidade da informação, as estruturas de autoridade e as expectativas de futuro.

Os servidores públicos mais jovens, especialmente aqueles das gerações Y e Z, formaram-se profissionalmente em um contexto de reformas neoliberais, desestruturação das carreiras e normalização da precariedade institucional. Muitos desconhecem, por ausência de formação histórica sólida, os pilares que sustentaram o serviço público durante a transição democrática brasileira. Tal desconhecimento compromete a apropriação crítica do presente e reduz a capacidade de resistência institucional diante de projetos de flexibilização funcional que comprometem a legalidade, a continuidade e a impessoalidade na gestão do Estado. Como salienta Osório (2016, p. 275)

a Advocacia Pública não pode ser reduzida a instrumento de legitimação automática da vontade do governante; seu compromisso é com a legalidade e com a racionalidade do Estado

É precisamente nesse ponto que se torna necessário o resgate histórico das conquistas constitucionais de 1988, especialmente no que diz respeito ao regime jurídico único dos servidores públicos e à função estratégica da Advocacia Pública. O artigo 39 da Constituição Federal (CF), reforçado pelo artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituiu um modelo de estabilidade e uniformidade funcional como mecanismo de proteção institucional do Estado, não como prerrogativa de classe. Ocorre que a Emenda Constitucional n.º 19/1998, sob o argumento da modernização gerencial, desfigurou esse modelo, permitindo a coexistência de regimes distintos e, na prática, autorizando a fragmentação das garantias (Di Pietro, 2020). A posterior liminar concedida na ADI 2135, embora tenha suspenso os efeitos da reforma, não restaurou

integralmente a lógica original, criando um ambiente de insegurança normativa que perdura até hoje.

Nesse cenário de ruptura intergeracional e normativo-institucional, este artigo propõe-se a revisitar a importância do regime jurídico único para a Advocacia Pública, compreendida como função essencial à justiça, voltada ao controle preventivo da legalidade e à representação jurídica do Estado em juízo. Parte-se do pressuposto de que a estabilidade funcional dos advogados públicos constitui elemento estruturante da sua atuação técnica, impessoal e contínua — especialmente diante das demandas complexas que envolvem o assessoramento de políticas públicas e a defesa do interesse público em face de interesses políticos transitórios. A ausência de um regime coeso, unificado e funcionalmente garantido enfraquece a capacidade do Estado de operar sob os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência.

Do ponto de vista metodológico, adota-se abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, orientada por uma análise histórico-institucional do regime jurídico dos servidores públicos e da função da Advocacia Pública. Serão utilizadas fontes normativas (Constituição Federal, EC n.º 19/1998, ADI 2135, PEC 82/2007), doutrinárias (Di Pietro, 2020; Osório, 2016; Martins Júnior, 2021) e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de reconstruir os fundamentos constitucionais do modelo jurídico-funcional brasileiro. A exposição será organizada em blocos temáticos, articulando fundamentos normativos, análise crítica e reflexão institucional, com atenção especial à necessidade de reposicionar as novas gerações diante do significado e da relevância da Advocacia Pública como função de Estado e instrumento de defesa da democracia constitucional.

ESTABILIDADE E BUROCRACIA PROFISSIONAL: UMA PERSPECTIVA WEBERIANA

A compreensão da estabilidade funcional no serviço público, especialmente no caso da Advocacia Pública, exige que se retome a concepção clássica de burocracia desenvolvida por Max Weber. Longe da visão pejorativa frequentemente atribuída ao termo, a burocracia, no modelo weberiano, representa a racionalização da autoridade e da administração estatal por meio de critérios objetivos, técnicos e impessoais. É nesse sentido que a estabilidade aparece como instrumento central da racionalidade legal: ela garante previsibilidade, neutralidade decisória e continuidade das funções públicas, blindando a estrutura estatal contra usos personalistas ou oportunistas da máquina administrativa.

Weber não via a burocracia apenas como aparato técnico, mas como um modelo de dominação legítima sustentado pela crença na legalidade das normas e na competência dos agentes públicos. Para ele, a formalidade e a estabilidade não eram entraves à eficiência, mas garantias contra o arbítrio e o favoritismo (Weber, 1994). Martins Júnior (2021), ao resgatar esse fundamento, argumenta que a profissionalização do serviço público está diretamente ligada à sua proteção contra interferências externas, principalmente de natureza política, o que reforça a indispensabilidade de vínculos estáveis para o desempenho técnico das funções estatais.

No Estado Democrático de Direito, a figura do servidor público estável adquire ainda maior relevância. Ao contrário do agente político, cuja permanência na estrutura estatal está condicionada ao sufrágio e aos humores da conjuntura, o servidor investido por concurso e protegido por regras funcionais claras representa o compromisso do Estado com a legalidade, a impessoalidade e a permanência institucional. Como adverte Martins Júnior (2021, p. 134)

a estabilidade no serviço público não é uma garantia voltada ao indivíduo, mas à própria Administração, que necessita de quadros funcionais profissionais e protegidos contra pressões de natureza política ou pessoal

Essa estabilidade, no entanto, só é possível dentro de um regime jurídico bem definido, que estabeleça parâmetros objetivos para ingresso, permanência, responsabilização e desligamento do servidor. O regime jurídico único, nesse contexto, surge como mecanismo de padronização e proteção, assegurando que a Administração Pública opere sob regras claras e previsíveis, afastando improvisações e casuísmos.

De acordo com Di Pietro (2020), a fragmentação dos regimes de pessoal compromete a uniformidade institucional e acentua desigualdades entre servidores que desempenham funções semelhantes, além de comprometer a eficácia das políticas públicas.

No caso da Advocacia Pública, a relação entre estabilidade e profissionalismo técnico é ainda mais evidente. Trata-se de uma carreira que exige independência para assessorar juridicamente os gestores públicos, muitas vezes em situações em que a resposta técnica contraria interesses políticos imediatos. O advogado público, ao se pronunciar pela ilegalidade de determinado ato administrativo ou ao orientar pela não adoção de determinada medida, frequentemente atua como contrapeso institucional, exercendo um papel de freio legal diante das pulsões decisórias do poder. Nesse papel, não pode estar sujeito a retaliações ou pressões que comprometam sua independência.

Autores como Osório (2016) e Guerzoni Filho (2001) também ressaltam que a proteção funcional é condição essencial para o exercício ético da função jurídica do Estado. A ausência de estabilidade gera ambientes de insegurança e incerteza, nos quais o advogado público se vê submetido a dilemas éticos entre o dever legal e a vontade política. Ao defender a atuação técnica dos procuradores públicos,

esses autores reforçam a ideia de que o profissional do Direito, ao atuar em nome do Estado, não pode ser tratado como servidor descartável ou subordinado à conveniência política.

A ausência de estabilidade funcional — ou sua fragilização por meio de regimes híbridos, vínculos precários ou dependência política — mina as condições para que essa função seja exercida com isenção e segurança. Um corpo jurídico instável tende à omissão, à conivência ou à subordinação automática às vontades políticas, comprometendo não apenas a qualidade da gestão pública, mas a legalidade dos atos estatais como um todo. É nesse ponto que a ideia de burocracia profissional, no sentido weberiano, encontra seu ponto de interseção com a defesa do regime jurídico único: ambos exigem estruturas institucionais que garantam a atuação técnica, contínua e protegida dos servidores públicos.

Nesse modelo, a estabilidade não é fim em si mesma, mas meio de garantir uma administração republicana e comprometida com o interesse público. Como observa Di Pietro (2020)

a função jurídica do Estado não pode estar submetida às conjunturas políticas ou à fragilidade de vínculos contratuais; exige institucionalidade sólida e servidores tecnicamente preparados e protegidos em sua atuação

Assim, a defesa do regime jurídico único, especialmente no âmbito da Advocacia Pública, deve ser compreendida como elemento estrutural da boa administração, e não como um simples instrumento de regulação de vínculos funcionais. A estabilidade é o alicerce de um Estado racional, técnico e duradouro — e sua ausência, ou substituição por modelos gerenciais instáveis, tende a fragilizar não apenas a carreira do advogado público, mas o próprio tecido institucional do Estado brasileiro.

A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO DE EQUILÍBRIO E CONTROLE

Entre as múltiplas engrenagens que compõem o complexo aparelho estatal, a Advocacia Pública ocupa lugar sensível e estratégico. Longe de se limitar à representação judicial do ente federado, sua atuação se estende ao assessoramento jurídico e ao controle preventivo da legalidade administrativa, exercendo função que, embora silenciosa aos olhos da sociedade, é indispensável à manutenção do próprio Estado de Direito. A Advocacia Pública é, por definição constitucional, função essencial à Justiça — o que pressupõe atuação técnica, imparcial e institucionalmente protegida contrapressões externas.

Essa centralidade decorre, em grande medida, da natureza das atribuições confiadas aos advogados públicos. Ao oferecer pareceres, orientações e análises jurídicas que moldam as decisões administrativas, esses profissionais atuam como instância de contenção da vontade política, sem que isso represente bloqueio à governabilidade. Trata-se de garantir que o exercício do poder se dê dentro dos limites da legalidade, prevenindo a prática de atos arbitrários, inconstitucionais ou desprovidos de fundamento jurídico adequado. É nesse ponto que a Advocacia Pública atua como verdadeiro mecanismo interno de equilíbrio e controle.

Ao contrário de funções como o controle externo exercido pelos tribunais de contas ou o controle judicial propriamente dito, o controle promovido pela Advocacia Pública ocorre *ex ante*, isto é, antes da consumação do ato administrativo. Essa peculiaridade confere à instituição um caráter preventivo e pedagógico, voltado à correção de rumos e à racionalização da atuação estatal.

Nas palavras de Osório (2016, p. 274)

a Advocacia Pública é chamada a exercer um controle da juridicidade das políticas públicas, sendo, muitas vezes, o último bastião da legalidade dentro da Administração

Tal função, no entanto, exige independência técnica e estabilidade institucional — condições que não podem ser atendidas por um modelo fragmentado e funcionalmente precário.

Autoras como Di Pietro (2020) também apontam que a atuação do advogado público não deve ser confundida com submissão institucional ao chefe do Executivo. Pelo contrário, sua função é eminentemente técnica e voltada à garantia da juridicidade dos atos administrativos, sendo indispensável que ela ocorra dentro de uma estrutura que assegure autonomia funcional. Essa autonomia, entretanto, só se sustenta na prática se houver proteção legal contra exonerações arbitrárias, deslocamentos injustificados ou qualquer forma de retaliação.

O enfraquecimento da Advocacia Pública, por meio da adoção de vínculos funcionais instáveis ou da instrumentalização política de seus órgãos, compromete não apenas a qualidade das decisões administrativas, mas a própria legitimidade da gestão pública. Em contextos de crise, como em momentos de transição de governo ou em situações de emergência institucional, a presença de uma advocacia pública forte, estável e tecnicamente qualificada constitui um fator de segurança jurídica e estabilidade democrática. Não por acaso, as funções essenciais à justiça foram alocadas pela Constituição de 1988 em posição de destaque, como pilares institucionais de sustentação do Estado.

Além disso, a doutrina contemporânea reconhece que a Advocacia Pública exerce, ainda que de modo implícito, uma função de conformação jurídica das políticas públicas. Segundo Martins Júnior (2021), o parecer jurídico não deve ser lido apenas como ato acessório da decisão administrativa, mas como manifestação técnica que condiciona e orienta juridicamente o conteúdo da ação estatal. Por isso, a atuação jurídica precisa estar protegida da lógica de curto prazo que frequentemente domina a gestão pública.

No entanto, a ausência de um regime jurídico uniforme — que assegure garantias mínimas de estabilidade, prerrogativas técnicas e independência funcional — impede que a Advocacia Pública exerça plenamente esse papel. O cenário brasileiro atual é marcado por uma profunda desigualdade entre as estruturas das advocacias públicas federal, estaduais e municipais, com disparidades acentuadas em termos de organização, remuneração, prerrogativas e condições de trabalho. Como destaca Di Pietro (2020)

a fragmentação institucional das advocacias públicas compromete sua capacidade de atuação coordenada e sua efetividade como função de controle da legalidade

Em última análise, o advogado público atua como ponte entre a vontade administrativa e a ordem jurídica. Sua função não é criar políticas públicas, mas assegurar que as políticas formuladas respeitem os parâmetros constitucionais e legais. É um papel técnico, mas também profundamente político — no melhor sentido do termo: político enquanto compromisso com a preservação das instituições, da legalidade e da racionalidade administrativa. Para que esse papel seja cumprido com eficiência, o mínimo que se exige é um regime jurídico sólido, que garanta ao advogado público estabilidade, autonomia técnica e proteção institucional.

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME JURÍDICO ÚNICO: UMA PROMESSA ADIADA

A Constituição Federal de 1988 representou um marco de reconstrução institucional no Brasil, inaugurando um novo modelo de Estado alicerçado na dignidade da pessoa humana, na separação de poderes e na submissão da Administração Pública aos princípios constitucionais. Neste novo desenho jurídico-institucional, o

servidor público deixou de ser mero executor de ordens para assumir o papel de agente técnico e permanente do Estado, a quem se confia a continuidade dos serviços públicos, independentemente das alterações de poder. A estabilidade funcional, nesse contexto, foi alçada à condição de instrumento constitucional de preservação da legalidade, da impessoalidade e da eficiência na Administração Pública.

Foi nesse espírito que se instituiu, no caput do artigo 39 da CF, a exigência de um regime jurídico único para os servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional, em cada ente federativo. A norma não apenas reconheceu a centralidade do servidor público na engrenagem estatal, como procurou uniformizar os vínculos funcionais, assegurando-lhes direitos e deveres regulados de forma sistemática, racional e coesa. O artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua vez, estabeleceu o prazo de dezoito meses para que os entes federativos promovessem a devida regulamentação. A intenção do constituinte era inequívoca: romper com o clientelismo e a instabilidade que historicamente marcaram as relações entre Estado e servidor (Guerzoni Filho, 2001).

Contudo, a promessa de uniformização não se realizou. Ao contrário do comando constitucional, diversos entes federativos mantiveram vínculos celetistas, especialmente nos níveis municipal e estadual, muitas vezes por conveniência política ou por ausência de estrutura institucional adequada. A heterogeneidade funcional persistiu, criando disparidades no trato dos servidores e promovendo insegurança jurídica. A Advocacia Pública, nesse cenário, também sofreu os efeitos dessa omissão normativa, mantendo-se à margem de uma política nacional de valorização e estruturação institucional.

Dez anos após a promulgação da Constituição, a edição da Emenda Constitucional n.º 19/1998 marcou uma inflexão significativa no regime funcional. Sob o pretexto de implementar a chamada “administração gerencial”, flexibilizou-se o regime jurídico único e abriu-se a possibilidade de coexistência de múltiplos regimes

dentro de um mesmo ente federativo. A modificação do artigo 39 da Constituição permitiu que os servidores públicos pudessem ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a depender do interesse do gestor. Embora a medida tenha sido apresentada como inovação modernizadora, resultou, na prática, na fragilização das garantias funcionais, permitindo contratações menos rígidas e mais suscetíveis a pressões políticas.

A crítica doutrinária à EC n.º 19/1998 foi ampla. Di Pietro (2020) aponta que a alteração constitucional promoveu um desmonte institucional travestido de reforma, ao permitir que servidores com funções similares fossem regidos por regimes distintos, o que compromete não apenas a isonomia, mas a própria lógica do serviço público. Para a autora, a perda de coesão funcional compromete a atuação técnica do Estado e abre caminho para o uso político da máquina pública, com prejuízos diretos à estabilidade das políticas públicas.

A Advocacia Pública, por sua vinculação direta ao chefe do Poder Executivo, mostrou-se particularmente vulnerável a esse novo modelo. A ausência de garantias mínimas, combinada à multiplicidade de regimes, abriu margem para interferências que comprometem a independência técnica da função.

Como bem observa Bandeira de Mello (2016)

a flexibilização do regime jurídico dos servidores foi uma operação de desmonte institucional disfarçada de reforma administrativa, voltada à eliminação das amarras que impediam a administração de agir com discricionariedade política sobre seus quadros funcionais

O Supremo Tribunal Federal, diante da instabilidade provocada pela nova redação do artigo 39, foi instado a se manifestar por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135. Em decisão liminar, ainda pendente de julgamento de mérito, suspendeu os efeitos da EC 19/1998 no que tange ao referido artigo, restabelecendo,

ao menos formalmente, a obrigatoriedade do regime jurídico único. Essa suspensão, embora tenha evitado o aprofundamento da fragmentação normativa, não foi suficiente para reverter os danos já instalados — tampouco impediu a permanência de vínculos precários em diversas esferas da administração pública.

A omissão na regulamentação plena do regime jurídico único, somada à fragilidade institucional da Advocacia Pública em muitos entes federativos, comprometeu o projeto constitucional de profissionalização e autonomia técnica dos servidores públicos. A promessa de 1988, construída com base nos ideais de impessoalidade, estabilidade e racionalidade administrativa, permanece, em grande medida, como um projeto inconcluso. E, no caso específico da Advocacia Pública, esse atraso representa não apenas uma falha normativa, mas um obstáculo à construção de uma função pública efetivamente comprometida com a legalidade, a moralidade e a defesa do interesse público.

REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998 E A ADI 2135: DA DESFIGURAÇÃO À SUSPENSÃO

A Emenda Constitucional n.º 19, promulgada em 1998, representou a mais profunda tentativa de reestruturação da Administração Pública desde a promulgação da Constituição de 1988. Inspirada nos princípios da chamada “nova gestão pública”, e sob forte influência das reformas administrativas promovidas em outros países durante os anos 1990, a EC 19 propôs um redesenho da estrutura estatal baseado em critérios de eficiência, economicidade e flexibilidade gerencial.

No entanto, sob o discurso da modernização, promoveu alterações que comprometeram o núcleo protetivo do serviço público, esvaziando garantias constitucionais essenciais, entre elas, o regime jurídico único.

A alteração do caput do artigo 39 da Constituição autorizou a coexistência de regimes estatutário e celetista no âmbito da mesma pessoa jurídica de direito público, rompendo com o projeto original do constituinte, que visava uniformidade institucional. Na prática, a modificação permitiu aos gestores a contratação de servidores com menor proteção legal, gerando um ambiente de instabilidade jurídica e funcional.

Como reconhece Di Pietro (2020), essa flexibilização foi disfarçada de modernização, mas teve como efeito a corrosão da ideia de serviço público como carreira de Estado. A autora adverte que o novo modelo abriu brechas para o favorecimento político e para a fragmentação administrativa, comprometendo a atuação técnica dos órgãos públicos.

No campo da Advocacia Pública, os efeitos da EC 19/1998 foram imediatos. Diversos entes federativos passaram a admitir advogados públicos sob regime celetista ou a terceirizar funções típicas da carreira jurídica estatal, enfraquecendo a institucionalidade da função e comprometendo sua autonomia técnica. A insegurança jurídica instaurada não apenas dificultou o planejamento de recursos humanos nas Procuradorias, como também fragilizou o papel do advogado público como agente de controle preventivo da legalidade. Como pontua Di Pietro (2020)

a ruptura com o regime jurídico único agravou as desigualdades institucionais entre as esferas federativas, criando carreiras de primeira e segunda classe dentro da própria estrutura da Advocacia Pública

A crítica doutrinária à reforma administrativa também aparece nas obras de Martins Júnior (2021), que considera a EC 19 uma inflexão perigosa no projeto republicano de profissionalização do serviço público. Segundo ele, a possibilidade de múltiplos regimes dentro de um mesmo ente favorece a adoção de critérios subjetivos

e políticos para contratação e demissão, fragilizando o princípio da impessoalidade e gerando insegurança tanto para os servidores quanto para a Administração.

Diante da amplitude e da profundidade das alterações promovidas pela reforma administrativa, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil ajuizou, ainda em 1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135, questionando a tramitação da EC 19 por suposta ofensa ao devido processo legislativo. O argumento central da ADI consistia na ausência de votação em dois turnos no Senado Federal, o que violaria os requisitos formais do processo de emenda constitucional estabelecidos no artigo 60 da Constituição. Embora a discussão de mérito ainda esteja pendente de julgamento definitivo, o Supremo Tribunal Federal, por meio do então relator ministro Nelson Jobim, concedeu medida cautelar suspendendo a eficácia da nova redação do artigo 39.

A decisão liminar proferida na ADI 2135 teve efeitos significativos. Ao suspender a aplicação da EC 19 no ponto que flexibilizava o regime jurídico único, restabeleceu, em tese, a redação original da Constituição de 1988. No entanto, como a decisão se deu em caráter provisório e sem julgamento definitivo, o cenário de incerteza permaneceu. Muitos entes federativos seguiram praticando atos administrativos com base na redação suspensa, gerando um quadro de dubiedade normativa que comprometeu a coerência do sistema e criou interpretações divergentes nos tribunais e tribunais de contas.

Como observa Martins Júnior (2021, p. 141)

a indefinição quanto à obrigatoriedade do regime jurídico único fragiliza o núcleo institucional da Administração Pública e subverte a lógica da isonomia entre os servidores públicos que ocupam funções equivalentes

No caso da Advocacia Pública, essa indefinição impediu o avanço de propostas estruturantes, como a uniformização das

prerrogativas funcionais e a criação de uma carreira nacional integrada. Com isso, consolidou-se um cenário de fragmentação, no qual a mesma função pública pode estar submetida a regimes jurídicos e condições institucionais profundamente distintos, a depender do ente federativo de lotação.

A EC 19/1998, ao flexibilizar o vínculo funcional entre o Estado e seus servidores, reverteu parte substancial das conquistas obtidas em 1988 e fragilizou os pilares que sustentam o serviço público profissional, impessoal e técnico. A liminar na ADI 2135, embora tenha atenuado os efeitos imediatos da emenda, não foi suficiente para recompor a estabilidade institucional. No vácuo normativo deixado pela suspensão da nova redação do artigo 39, a Advocacia Pública permaneceu à margem de uma política nacional estruturada, sujeita à precarização, à politização e à descontinuidade funcional.

A FRAGMENTAÇÃO JURÍDICO-FUNCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO SÉCULO XXI

O início do século XXI foi marcado, no campo da Administração Pública brasileira, pela intensificação das assimetrias estruturais entre os entes federativos. A ausência de uma política nacional coordenada para as funções essenciais à Justiça contribuiu para a consolidação de um cenário institucional profundamente desigual, no qual a Advocacia Pública se viu submetida a condições jurídicas e funcionais díspares, quando não precárias. A heterogeneidade entre os regimes de vinculação, as formas de ingresso e as garantias institucionais contribuiu para a fragmentação do papel da Advocacia Pública como função de Estado, comprometendo sua identidade institucional e sua efetividade.

Em muitos municípios e estados, a inexistência de uma carreira estruturada, a contratação de advogados comissionados ou

terceirizados, bem como o uso de vínculos celetistas ou híbridos, resultaram em um mosaico de formatos que divergem do modelo constitucional de impessoalidade, continuidade e profissionalismo técnico. Essa prática, como observa Martins Júnior (2021), compromete diretamente o princípio da isonomia, pois servidores que exercem funções semelhantes passam a ter tratamentos funcionais distintos, com impactos concretos na sua atuação jurídica e estabilidade profissional.

A atuação de advogados públicos em condições funcionais instáveis, ainda que comprometida com o interesse público, ocorre frequentemente sob insegurança institucional, o que limita sua autonomia decisória e favorece a submissão aos interesses da chefia política. Como adverte Osório (2016), a fragilidade do vínculo funcional tende a reduzir o espaço para o exercício técnico da advocacia pública, convertendo o advogado público em mero homologador de decisões administrativas — e não em agente crítico do controle da legalidade.

Além da precarização funcional, a fragmentação institucional também se evidencia na ausência de parâmetros normativos mínimos para a organização das Procuradorias. Enquanto a Advocacia-Geral da União e algumas procuradorias estaduais contam com estruturas orgânicas consolidadas, concursos públicos regulares e garantias funcionais, outras sequer dispõem de lei orgânica própria. Esse contraste, conforme destaca Di Pietro (2020), compromete a uniformidade das interpretações jurídicas, dificulta a articulação das políticas públicas e enfraquece a capacidade estatal de defesa jurídica institucionalizada.

Essa assimetria gera também uma perda de legitimidade institucional. Um Estado que apresenta incoerência interna na defesa de seus próprios atos — por meio de estruturas jurídicas desiguais, descoordenadas ou vulneráveis — transmite à sociedade uma imagem de fragilidade e improviso, comprometendo sua credibilidade.

A percepção de desorganização prejudica, inclusive, a confiança do Judiciário nas posições técnicas apresentadas pelos entes públicos, o que acarreta maior litigiosidade e menor eficácia administrativa.

A doutrina especializada tem enfatizado que a função jurídica do Estado exige estabilidade, previsibilidade e compromisso institucional. Quando o advogado público atua sem garantias, sua função se aproxima mais de um assessor político do que de um agente institucional do Estado.

Guerzoni Filho (2001) alerta que a existência de múltiplos regimes jurídicos para funções semelhantes corrói o próprio conceito de carreira pública e dificulta a profissionalização da máquina administrativa.

É nesse contexto que o regime jurídico único surge não apenas como um instrumento de uniformização normativa, mas como mecanismo de valorização institucional da Advocacia Pública. Sua implementação permitiria a fixação de critérios nacionais mínimos para ingresso, progressão, prerrogativas e deveres, promovendo isonomia entre profissionais que exercem funções semelhantes em diferentes entes federativos. Trata-se, portanto, de uma demanda estrutural para a racionalização e profissionalização do Estado, e não de uma simples reivindicação corporativa.

A fragmentação jurídico-funcional da Advocacia Pública, portanto, não pode ser compreendida como expressão legítima da autonomia federativa, mas como reflexo da omissão legislativa e da ausência de uma política pública nacional de valorização da função. Em nome da economia e da eficiência, tolerou-se a precarização da estrutura jurídica estatal, enfraquecendo justamente a instituição responsável por assegurar a legalidade dos atos administrativos e a defesa dos interesses públicos em juízo.

A RELEVÂNCIA INSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS

A estabilidade funcional dos advogados públicos não deve ser compreendida como privilégio corporativo, mas como prerrogativa institucional indispensável à atuação técnica, impessoal e independente daqueles que exercem funções jurídicas estratégicas no interior da Administração Pública. Ao contrário do senso comum, que frequentemente associa estabilidade à ineficiência, o que se observa na prática é que sua ausência fragiliza a qualidade da gestão pública, reduz a segurança jurídica e compromete a própria legalidade dos atos administrativos.

A Advocacia Pública lida cotidianamente com demandas de alta complexidade jurídica, envolvendo contratos públicos, responsabilização estatal, políticas públicas estruturantes, ações judiciais bilionárias e interpretações normativas de impacto sistêmico. Para cumprir esse papel com responsabilidade e compromisso com o interesse público, é necessário que o advogado público esteja protegido contra pressões políticas, retaliações administrativas e exonerações arbitrárias. Em outras palavras, é necessário que ele atue com respaldo institucional — e a estabilidade é o principal alicerce dessa proteção.

A ausência dessa garantia compromete a função orientadora da Advocacia Pública. Em vez de servir como filtro jurídico prévio à tomada de decisões administrativas, o advogado público pode se ver compelido a conformar seus pareceres às expectativas da autoridade nomeante, sob pena de perda do cargo ou deslocamento funcional. O resultado é a corrosão do controle interno da legalidade, com efeitos diretos sobre a transparência, a economicidade e a moralidade da gestão pública.

Como adverte Martins Júnior (2021, p. 135)

a estabilidade do servidor público não é instituto voltado à segurança do indivíduo, mas à estabilidade institucional da função pública que ele exerce

No caso da Advocacia Pública, essa estabilidade é ainda mais sensível, pois se relaciona diretamente com a atuação jurídica do Estado em juízo e com a legalidade dos atos administrativos que estruturam a administração como um todo. Di Pietro (2020), ao tratar do tema, ressalta que a atuação dos advogados públicos exige independência funcional respaldada por garantias legais e institucionais, sob pena de transformação da carreira em mero instrumento burocrático de legitimação do poder.

É relevante lembrar que a estabilidade, conforme prevista no artigo 41 da Constituição Federal, não é absoluta. O servidor estável pode ser demitido por meio de processo administrativo disciplinar ou sentença judicial transitada em julgado. A diferença está na exigência de motivação, contraditório e ampla defesa, elementos que tornam a exoneração um ato fundamentado e não meramente discricionário.

Assim, longe de impedir a responsabilização por desvios ou ineficiências, a estabilidade impõe à Administração o dever de agir com transparência e fundamentação jurídica. Nesse sentido, Guerzoni Filho (2001) defende que a estabilidade, ao condicionar o desligamento do servidor a um devido processo legal, reforça a profissionalização do serviço público e o protege da instrumentalização política.

No contexto da Advocacia Pública, essa proteção é essencial para garantir que a função seja exercida com liberdade técnica e consciência jurídica, e não com submissão ao interesse político. Como aponta Osório (2016, p. 276)

a advocacia pública eficiente não é aquela que diz ‘sim’ ao gestor, mas aquela que orienta com base na Constituição, mesmo que isso signifique contrariar vontades políticas momentâneas

A função jurídica estatal não pode se submeter à lógica das conveniências de ocasião, sob pena de abdicar de sua missão institucional de controle e orientação técnica.

A estabilidade também contribui para a formação de uma cultura institucional sólida. A rotatividade excessiva, comum em ambientes instáveis ou de vínculos precários, impede o acúmulo de conhecimento técnico, dificulta a profissionalização e compromete a memória organizacional das Procuradorias.

Já a presença de quadros permanentes, selecionados por concurso público e protegidos por um regime jurídico estável, favorece o desenvolvimento de práticas técnicas qualificadas, orientadas por princípios de continuidade administrativa, legalidade e controle de riscos. Nesse sentido, Martins Júnior (2021) salienta que a institucionalização da carreira, associada à estabilidade, é o que viabiliza o amadurecimento técnico das instituições jurídicas do Estado.

Por tudo isso, a defesa do regime jurídico único, que assegure a estabilidade dos advogados públicos nos diferentes níveis federativos, é, antes de tudo, uma defesa da qualidade do serviço público e da legalidade das ações estatais. A ausência dessa estabilidade enfraquece a função jurídica do Estado, sujeita o advogado público à lógica da conveniência política e, em última instância, compromete a própria democracia.

IMPACTOS DA INSEGURANÇA JURÍDICA NA EFICIÊNCIA E NA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

A ausência de um regime jurídico uniforme e estável para os membros da Advocacia Pública projeta efeitos que vão além da precarização individual do vínculo funcional. Trata-se de um problema estrutural que afeta diretamente a eficiência da Administração Pública e compromete, de maneira grave, a legalidade dos atos

administrativos, especialmente no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas. Quando não há clareza normativa sobre os parâmetros que regem a função pública, todo o aparato estatal opera sob o risco da improvisação e da inconsistência técnica.

A fragmentação normativa e a incerteza quanto à aplicação do regime jurídico único — aprofundadas pela indefinição gerada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 e pela suspensão de seus efeitos na ADI 2135 — criaram um ambiente institucional de instabilidade. Em muitos entes federativos, a ausência de parâmetros mínimos para a estruturação das Procuradorias gerou realidades assimétricas, marcadas pela contratação precária de advogados, pela carência de planos de carreira, pela sobrecarga de funções e pela subordinação direta a interesses políticos. Di Pietro (2020) observa que essas práticas comprometem a autonomia técnica e contribuem para o esvaziamento da função jurídica do Estado.

Esse cenário fragmentado afeta diretamente o princípio da eficiência, que, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, deve orientar a Administração Pública em todas as suas esferas. Eficiência não se resume a resultados numéricos, metas de desempenho ou agilidade procedimental: ela pressupõe regularidade institucional, previsibilidade normativa, continuidade funcional e integridade técnica. Sem servidores públicos protegidos por um regime jurídico estável, não há como assegurar um ambiente administrativo propício ao planejamento de médio e longo prazo.

Além disso, a insegurança jurídica decorrente da multiplicidade de regimes afeta a uniformidade da atuação jurídica do Estado. A diversidade de vínculos e prerrogativas entre advogados públicos que exercem funções idênticas em diferentes esferas da Federação gera interpretações divergentes, decisões administrativas inconsistentes e condutas processuais assimétricas.

O resultado é a perda de credibilidade institucional do Estado em juízo e o aumento da litigiosidade, com impactos diretos sobre

os cofres públicos. Como enfatiza Martins Júnior (2021), a fragmentação institucional compromete a previsibilidade do direito público, o que reduz a confiança dos cidadãos e das empresas nos atos administrativos.

Do ponto de vista da legalidade, o impacto da insegurança jurídica é ainda mais preocupante. A Advocacia Pública, ao atuar como instância preventiva de controle dos atos administrativos, exerce papel fundamental na preservação da juridicidade estatal. Quando enfraquecida, seja por vínculos precários, seja por instabilidade normativa, essa função de contenção se esvazia, permitindo que atos administrativos sejam produzidos sem o devido respaldo técnico-jurídico. Em última análise, compromete-se a legalidade da Administração, abrindo espaço para a prática de atos inconstitucionais, ilegais ou mesmo lesivos ao patrimônio público.

Como observa Di Pietro (2020)

a falta de uniformidade institucional entre as diferentes advocacias públicas compromete a segurança jurídica das decisões estatais e dificulta a consolidação de uma jurisprudência administrativa estável

Quando o próprio Estado não possui coerência em sua atuação jurídica, transmite à sociedade — e ao Poder Judiciário — uma imagem de desorganização e fragilidade institucional, o que afeta negativamente sua capacidade de formulação de políticas públicas e de defesa de seus próprios atos.

A relação entre segurança jurídica e eficiência administrativa é, portanto, indissociável. Um corpo jurídico fragmentado, instável e vulnerável à política não tem condições de exercer a contento as funções de assessoramento, consultoria e representação judicial do Estado.

É preciso reconhecer que a valorização da Advocacia Pública — por meio da adoção de um regime jurídico único, estável e racional

— não atende apenas aos interesses dos seus membros, mas responde a uma exigência constitucional de estruturação da Administração Pública como função de Estado, e não como extensão circunstancial do poder político.

Como aponta Osório (2016), a efetividade da Administração Pública depende da institucionalização de carreiras jurídicas sólidas, dotadas de autonomia e estabilidade, capazes de promover decisões técnicas fundadas em parâmetros legais e constitucionais. A ausência dessas garantias, por sua vez, conduz à banalização da ilegalidade administrativa e à erosão da confiança no próprio Estado.

A eficiência administrativa, em sua dimensão mais profunda, exige instituições jurídicas sólidas, técnicas e protegidas contra o uso arbitrário da autoridade. E é exatamente nesse ponto que a estabilidade do advogado público, ancorada em um regime jurídico uniforme, cumpre papel estratégico na construção de uma gestão pública legal, transparente e comprometida com o interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime jurídico único, tal como concebido pela Constituição de 1988, foi expressão de um projeto institucional de longo alcance: consolidar um serviço público profissional, impessoal e dotado de garantias suficientes para atuar com continuidade e integridade, independentemente dos ciclos políticos.

No entanto, esse projeto, especialmente no que se refere à Advocacia Pública, permanece inconcluso. As reformas do final dos anos 1990, inspiradas por um ideário gerencial que privilegiou a flexibilidade em detrimento da estabilidade, somadas à omissão de diversos entes federativos em estruturar adequadamente suas carreiras jurídicas, resultaram na fragmentação do modelo e no enfraquecimento da função institucional do advogado público.

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que a ausência de um regime jurídico estável e uniforme compromete não apenas os direitos individuais dos advogados públicos, mas, sobretudo, a função que exercem em defesa do Estado e da legalidade administrativa.

A estabilidade funcional, longe de ser um entrave à eficiência, é o que permite ao advogado público atuar com isenção e responsabilidade, oferecendo pareceres técnicos mesmo quando estes se chocam com interesses políticos imediatos. Sem essa proteção, a atuação jurídica do Estado perde consistência, previsibilidade e autoridade. Di Pietro (2020) afirma que a estabilidade não é obstáculo à boa gestão, mas condição para a institucionalização das decisões administrativas em bases legais e duradouras.

A Advocacia Pública, como função essencial à justiça, cumpre um papel que vai além da representação judicial do ente público: ela é instância de racionalidade, de controle interno e de orientação legal para a formulação e execução das políticas públicas. Para que essa missão seja cumprida de forma plena, é indispensável a existência de um corpo jurídico tecnicamente preparado, institucionalmente protegido e funcionalmente estável. A defesa do regime jurídico único, nesse contexto, revela-se como condição estrutural da boa administração pública.

A suspensão da redação conferida ao artigo 39 pela EC n.º 19/1998, por meio da liminar na ADI 2135, embora tenha interrompido a erosão normativa promovida pela reforma administrativa, não foi capaz de reverter os efeitos da fragmentação já consolidada. A indefinição jurídica que se seguiu, aliada à ausência de política pública voltada à valorização da Advocacia Pública em âmbito nacional, manteve a função em um estado de vulnerabilidade institucional. Urge, portanto, resgatar o projeto constitucional de 1988, atualizá-lo às exigências do presente e promover sua efetiva implementação.

Como defende Martins Júnior (2021), o fortalecimento da Advocacia Pública exige mais que a reafirmação formal do regime

jurídico único: demanda a criação de estruturas funcionais sólidas, com planos de carreira, garantias técnicas e independência institucional. A reconstrução desse modelo passa necessariamente por um esforço legislativo coordenado, que promova isonomia entre os entes federativos e estabeleça bases comuns de atuação jurídica estatal. Sem isso, a função jurídica continuará fragmentada e vulnerável, comprometendo sua capacidade de controle e orientação.

Nesse sentido, a reconstrução do regime jurídico único deve ser vista como oportunidade de fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Ao estabelecer parâmetros normativos claros, garantir estabilidade e assegurar condições de trabalho dignas e isonômicas, o Estado contribui não apenas para a valorização de seus servidores, mas para a elevação da qualidade da gestão pública e para a consolidação de instituições comprometidas com o interesse coletivo.

Osório (2016) sustenta que a institucionalidade da Advocacia Pública é peça-chave na defesa da República, pois sua missão está diretamente vinculada à legalidade e à contenção de excessos de poder.

O futuro da Advocacia Pública depende, em larga medida, da capacidade institucional do Estado brasileiro de reconhecer a centralidade dessa função e de assegurar-lhe os instrumentos necessários para que atue com técnica, ética e autonomia. Retomar o regime jurídico único não é apenas corrigir uma distorção jurídica: é afirmar, em termos concretos, que a legalidade, a estabilidade e a racionalidade ainda são — e continuarão sendo — pilares da administração pública comprometida com a Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO. **Regime jurídico único e os “celetistas”**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, n. 76, 2016. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/613>. Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135/DF**. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 25 ago. 1999 (decisão liminar). Diário da Justiça, Brasília, DF, 27 ago. 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=217357>. Acesso em: 25 ago 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Advocacia Pública**. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, n. 2, p. 55–68, 2020. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/download/79/116/309>. Acesso em: 25 ago 2024.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. **Regime jurídico único**. São Paulo: PUC-SP, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/23/edicao-1/regime-juridico-unico>. Acesso em: 25 ago 2024.

EXAME. **Geração Z, millennials e boomers: em que ano começou cada geração**. Exame, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://exame.com/pop/geracao-z-millennials-e-boomers-em-que-ano-comecou-cada-geracao/>. Acesso em: 25 ago 2024.

GUERZONI FILHO, GILBERTO. **Servidores públicos – Regime único**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.dojsp?c=1&t=1>.

senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175818/000451499.pdf.
Acesso em: 25 ago 2024.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Regime jurídico dos agentes públicos.** Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 22, n. 58, p. 129–153, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n58_10_regime%20jur%C3%ADdico%20dos%20agentes%20p%C3%BAblicos_2p.pdf. Acesso em: 25 ago 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito.** Revista do Ministério Público de Goiás, v. 6, n. 2, p. 271–278, 2016. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_6/Artigo3_final_Layout1.pdf. Acesso em: 25 ago 2024.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 82, de 2007.** Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para dispor sobre a Advocacia Pública como função essencial à Justiça. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83520>. Acesso em: 25 ago 2024.

UOL. **Gerações: por que elas existem e como cada uma pensa.** UOL Notícias, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/06/11/geracoes-por-que-existem-e-como-sao.htm>. Acesso em: 25 ago 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: UNB, 1994. v. 1.