

## O Papel da AGU e do PGR no Controle de Constitucionalidade

### Descrição

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, caracterizado pela coexistência dos modelos difuso e concentrado, atribui papéis específicos e fundamentais ao Advogado-Geral da União (AGU) e ao Procurador-Geral da República (PGR). Embora ambos atuem perante o Supremo Tribunal Federal (STF) na defesa da ordem jurídico-constitucional, suas funções, fundamentos normativos e formas de participação apresentam características distintas que merecem análise aprofundada.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de "freios e contrapesos" no qual diferentes instituições contribuem para a preservação da supremacia constitucional. Nesse contexto, a AGU e o PGR desempenham funções complementares, mas com naturezas jurídicas e objetivos institucionais diversos, conforme será demonstrado ao longo deste artigo.

### A Advocacia-Geral da União no Controle de Constitucionalidade

A atuação da Advocacia-Geral da União no controle de constitucionalidade encontra seu principal fundamento no art. 103, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece:

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

Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 9.868/1999 (Lei das ADI e ADC), cujo art. 8º determina que decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.

Complementarmente, a Lei Complementar nº 73/1993, que organiza a Advocacia-Geral da União, estabelece em seu art. 4º, inciso I, que compete à AGU representar judicial e extrajudicialmente a União, e no art. 2º-B que a Advocacia-Geral da União, diretamente ou por meio de órgão vinculado, deverá ser previamente ouvida em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores nos quais seja discutida a validade de atos dos Poderes Públicos federais.

### O Papel Institucional da AGU: Defensor Legis

A doutrina constitucional brasileira, liderada por autores como **Gilmar Ferreira Mendes** e **Alexandre de Moraes**, reconhece que a AGU atua no controle concentrado de constitucionalidade como *defensor legis*, ou seja, como defensora da presunção de constitucionalidade dos atos normativos impugnados.

**Alexandre de Moraes** ensina que a finalidade do dispositivo é garantir que a lei ou ato normativo questionado seja defendido, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa, mesmo quando o próprio Poder Público que editou a norma não demonstre interesse em sua manutenção. (MORAES, 2023, p. 1.284).

**Gilmar Ferreira Mendes**, por sua vez, observa que a participação obrigatória do Advogado-Geral da União tem por escopo assegurar que o ato impugnado seja efetivamente defendido no processo de controle abstrato. (MENDES; BRANCO, 2022, p. 1.156).

## Características da Atuação da AGU

### 1. Participação Obrigatória

A manifestação da AGU é **obrigatória** em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), constituindo pressuposto processual para o julgamento da ação. O STF não pode decidir sem ouvir previamente a AGU, sob pena de nulidade do processo.

### 2. Função de Defesa Presumida

A AGU deve defender o ato impugnado, mesmo quando não concorde com seu conteúdo ou quando outros órgãos da Administração Pública manifestem-se pela inconstitucionalidade. Essa função decorre diretamente do texto constitucional e visa assegurar o equilíbrio processual.

### 3. Possibilidade de Não Defesa em Casos Excepcionais

O STF, em julgamentos recentes, tem admitido que a AGU possa deixar de defender ato normativo quando houver precedente da Corte já declarando inconstitucionalidade de norma idêntica ou quando a jurisprudência estiver pacificada no sentido da inconstitucionalidade. Essa orientação foi firmada na ADI 3.916/DF, rel. Min. Eros Grau.

## Atuação da AGU no Controle Difuso

No controle difuso de constitucionalidade, a AGU atua quando a União for parte no processo ou quando tiver interesse jurídico na causa. Nessas situações, aplica-se o art. 2º-B da LC 73/1993, que prevê a oitiva prévia da AGU sempre que for discutida a validade de atos dos Poderes Públicos federais.

# O Procurador-Geral da República no Controle de Constitucionalidade

## Fundamento Constitucional e Natureza Institucional

A atuação do Procurador-Geral da República no controle de constitucionalidade fundamenta-se nos arts. 127 a 130 da Constituição Federal, que disciplinam o Ministério Público, e no art. 103, que inclui o PGR entre os legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade.

O art. 127, *caput*, da CF estabelece que o Ministério Público é instituído permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

## Dupla Função do PGR

O Procurador-Geral da República exerce dupla função no controle de constitucionalidade:

### 1. Como Legitimado Ativo (Parte)

O art. 103, inciso VI, da CF confere ao PGR legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade. Nessa condição, atua como *dominus litis*, defendendo a tese da inconstitucionalidade da norma impugnada.

### 2. Como Fiscal da Lei (*Custos Legis*)

Quando não é autor da ação, o PGR atua como fiscal da ordem jurídica, manifestando-se sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma questionada, sem estar vinculado a defender qualquer das teses em discussão.

## Base Normativa da Atuação

A Lei nº 9.868/1999, em seu art. 8º, estabelece que o PGR deve ser ouvido nas ações de controle concentrado, manifestando-se no prazo de quinze dias após a AGU.

O art. 12, § 1º, da mesma lei determina que o Procurador-Geral da República, nas ações que não foram formuladas, terá vista do processo por quinze dias, podendo manifestar-se pela procedência ou improcedência do pedido.

## Características da Atuação do PGR

### 1. Atuação Imparcial como Custos Legis

**Hugo de Brito Machado** ressalta que “quando atua como custos legis, o Ministério Público não defende interesse de qualquer das partes, mas sim o interesse público na correta aplicação da lei” (MACHADO, 2021, p. 98).

**José Afonso da Silva** observa que “a função de fiscal da lei exercida pelo Ministério Público visa assegurar que a decisão judicial seja a mais adequada ao ordenamento jurídico” (SILVA, 2023, p. 592).

## 2. Liberdade de Convencimento

Diferentemente da AGU, o PGR goza de total liberdade para manifestar-se pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma, baseando-se exclusivamente em critérios técnico-jurídicos e na defesa da ordem constitucional.

## 3. Participação Facultativa em Alguns Casos

Embora a lei preveja a oitiva do PGR, sua manifestação pode ser dispensada em determinadas situações, especialmente quando a questão constitucional for de menor complexidade ou quando não houver interesse público relevante.

# Análise Comparativa: AGU versus PGR

## Diferenças Fundamentais

Aspecto	AGU	PGR
<b>Base Constitucional</b>	Art. 103, § 3º (específica)	Arts. 127-130 (geral)
<b>Função Principal</b>	Defensor legis	Custos legis
<b>Obrigatoriedade</b>	Sempre obrigatória	Geralmente obrigatória
<b>Posicionamento</b>	Defende a constitucionalidade	Liberdade de posicionamento
<b>Natureza da Atuação</b>	Técnico-defensiva	Técnico-imparcial

## Semelhanças e Complementaridade

Ambas as instituições contribuem para o aperfeiçoamento do controle de constitucionalidade brasileiro:

- Garantia do Contraditório:** A participação obrigatória de ambas assegura que diferentes perspectivas sejam apresentadas ao STF.
- Qualificação Técnica:** Tanto a AGU quanto o PGR dispõem de corpo técnico especializado em Direito Constitucional.
- Contribuição para a Jurisprudência:** As manifestações de ambas as instituições frequentemente influenciam a formação da jurisprudência constitucional.

## Precedentes Relevantes do STF

### 1. ADI 3.916/DF (Rel. Min. Eros Grau)

Neste julgado, o STF reconheceu que a AGU pode deixar de defender ato normativo quando houver precedente da Corte no sentido da inconstitucionalidade, flexibilizando a interpretação literal do art. 103, Â§ 3º, da CF.

### 2. ADI 4.071/DF (Rel. Min. Menezes Direito)

O Supremo reafirmou a importância da manifestação do PGR como custos legis, destacando sua contribuição para o aperfeiçoamento da jurisdição constitucional.

## A Atuação no Controle Difuso

### AGU no Controle Difuso

No controle difuso, a AGU atua quando:

- A União for parte no processo
- Houver interesse federal relevante
- For questionada a validade de ato federal

A LC 73/1993 estabelece que a AGU deve ser previamente ouvida sempre que for discutida a validade de atos dos Poderes Públicos federais, mesmo em processos onde a União não seja parte.

### PGR no Controle Difuso

O PGR atua no controle difuso principalmente através dos recursos extraordinários que chegam ao STF, podendo manifestar-se quando a questão constitucional apresentar relevante interesse público.

## Perspectivas Doutrinárias

### Visão Garantista

**Paulo Bonavides** destaca que a participação obrigatória da AGU e do PGR no controle de constitucionalidade representa uma conquista do Estado Democrático de Direito, assegurando que todas as perspectivas sejam consideradas na interpretação constitucional. (BONAVIDES, 2022, p. 367).

### Visão Processualista

**Fredie Didier Jr.** observa que a atuação da AGU e do PGR no controle abstrato assegura a efetividade do contraditório e da ampla defesa, princípios fundamentais do devido processo legal? (DIDIER JR., 2023, p. 445).

## Críticas Doutrinárias

Parte da doutrina critica a obrigatoriedade de defesa pela AGU, argumentando que pode levar à defesa de atos manifestamente inconstitucionais. **Luís Roberto Barroso** sugere que a evolução jurisprudencial que permite a AGU não defender atos com inconstitucionalidade manifesta representa um avanço na racionalização do sistema? (BARROSO, 2023, p. 298).

A atuação da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República no controle de constitucionalidade brasileiro representa um modelo institucional amadurecido e eficiente para a proteção da supremacia constitucional. Embora desempenhem funções distintas a AGU como defensora da presunção de constitucionalidade e o PGR como fiscal imparcial da ordem jurídica, ambas as instituições contribuem decisivamente para a qualidade da jurisdição constitucional exercida pelo STF.

A evolução jurisprudencial tem aperfeiçoado o sistema, flexibilizando algumas rigidez iniciais (como a obrigatoriedade absoluta de defesa pela AGU) sem comprometer a essência do modelo. O equilíbrio entre as funções da AGU e do PGR assegura que o controle de constitucionalidade brasileiro seja exercido com o máximo de legitimidade democrática e eficiência técnica.

Para o futuro, os principais desafios consistem em: (i) aprimorar a estrutura institucional para fazer frente ao crescente volume de demandas; (ii) desenvolver mecanismos de maior coordenação entre as instituições; e (iii) manter a qualidade técnica das manifestações em face da crescente complexidade das questões constitucionais contemporâneas.

O modelo brasileiro de participação da AGU e do PGR no controle de constitucionalidade representa, assim, uma contribuição original ao constitucionalismo contemporâneo, conciliando eficiência processual com legitimidade democrática na defesa da supremacia constitucional.

## Bibliografia

**BARROSO, Luís Roberto.** *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

**BONAVIDES, Paulo.** *Curso de Direito Constitucional*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

**DIDIER JR., Fredie.** *Curso de Direito Processual Civil*. 25ª ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

**MACHADO, Hugo de Brito.** *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

---

**MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.** *Curso de Direito Constitucional*. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

**MORAES, Alexandre de.** *Direito Constitucional*. 39<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2023.

**SILVA, Josã© Afonso da.** *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 46<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

## Legislaçã£o Citada

- Constituiçã£o Federal de 1988
- Lei n° 9.868/1999 (Lei das ADI e ADC)
- Lei Complementar n° 73/1993 (Lei Orgãnica da AGU)

## Jurisprudãncia Citada

- STF, ADI 3.916/DF, Rel. Min. Eros Grau
- STF, ADI 4.071/DF, Rel. Min. Menezes Direito

## Data de criaçã£o

09/26/2025

## Autor

admin