

## Artigos

# Controle sem fronteiras, administração sem coragem: a vocação institucional da advocacia de Estado como guardiã da separação de poderes

IGOR SILVA DE MENEZES\*

FABRÍCIO GASPARD RODRIGUES\*\*

**Resumo:** O presente artigo busca lançar luzes sobre o fenômeno dos excessos praticados por órgãos de controle externo – Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas – sobre as Administrações Públicas municipais, especialmente mediante recomendações extrajudiciais coercitivas, ações civis por ato de improbidade administrativa com fins persecutórios e intervenções que substituem a discricionariedade legítima do gestor eleito pela convicção pessoal do controlador. A partir das categorias do crime de hermenêutica, do apagão

---

\* Mestre em Direito pela UFF. Procurador do Município de Mesquita/RJ. Presidente da Comissão de Advocacia Pública e Direito Municipal da OAB – Subseção Mesquita.

\*\* Mestre em Direito pela UCAM. Procurador do Município de Duque de Caxias/RJ. Autor de *O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira* (2023).

das canetas, do *lawfare* à brasileira e da silenciosa redistribuição de poder, o artigo propõe que a vocação constitucional da Advocacia de Estado – de guarda das fronteiras de competências do Poder Executivo, de zeladoria da juridicidade administrativa e de garantia do direito ao erro do administrador – constitui o principal contrapeso institucional à erosão democrática promovida por esse ativismo extrajudicial. Conclui-se que a resistência qualificada da advocacia pública não é recalcitrância corporativa, mas serviço à ordem constitucional.

**Palavras-chave:** Advocacia de Estado. Controle externo. Separação de poderes. Crime de hermenêutica. *Lawfare* administrativo.

**Abstract:** This article examines the phenomenon of excess conduct by external oversight bodies – the Public Prosecution Service (Ministério Público), the Public Defender’s Office (Defensoria Pública), and Courts of Audit (Tribunais de Contas) – over municipal public administrations in Brazil, particularly through coercive extrajudicial recommendations, instrumentalized administrative improbity actions, and interventions that replace the legitimate discretionary authority of elected administrators with the personal convictions of the overseer. Drawing on the categories of the “hermeneutics crime” (crime de hermenêutica), the “pen blackout” (apagão das canetas), Brazilian-style lawfare, and the silent redistribution of power, the article argues that the constitutional vocation of State Advocacy – as guardian of the boundaries of

Executive Branch competences, steward of administrative legality, and guarantor of the elected administrator's right to err – constitutes the principal institutional counterweight to the democratic erosion promoted by this extrajudicial activism. It concludes that the qualified resistance of public advocacy is not corporate recalcitrance, but service to the constitutional order.

**Keywords:** State Advocacy. External oversight. Separation of powers. Hermeneutics crime. Administrative *lawfare*.

*Enviado em 2 de junho de 2026 e  
aceito em 22 de junho de 2026.*

## 1. Introdução: a nova anatomia do despotismo institucional

Há uma cena que se repete, com variações de arena, mas fidelidade de roteiro, em praticamente todos os municípios brasileiros: o Prefeito recém-eleito, com mandato democrático recente e agenda de governo aprovada nas urnas, recebe um envelope com o timbre do Ministério Público, da Defensoria Pública ou de um órgão de controle externo qualquer.

Dentro, uma recomendação. O documento é redigido na linguagem austera do Direito, invoca o interesse público, cita normas constitucionais e infralegais, fixa um prazo – quase sempre exíguo – para cumprimento, e termina com a ameaça velada ou explícita de responsabilização pessoal por improbidade administrativa ou crime de omissão caso o destinatário tenha a audácia de discordar.

O documento não é uma sentença judicial. Não tem força de lei. Não foi precedido do postulado constitucional do contraditório. Não é assinado por alguém que responde eleitoralmente pelas consequências de suas escolhas. Mas produz, na prática, o efeito de todos esses atos somados: paralisa a decisão do gestor, redistribui o poder de governar para quem não foi eleito para governar, e instala o que Medeiros e Menezes – este último coautor do presente artigo – denominaram de “regime de crime de hermenêutica” – em que a ameaça de punição pelo exercício de uma interpretação jurídica divergente suprime, antes mesmo de qualquer processo, as condições mínimas de serenidade necessárias à tomada de decisão administrativa.

Um pitoresco e vergonhoso exemplo do que se listou nos parágrafos anteriores materializou-se em 2019 no interior do estado da Bahia, onde o Ministério Público decidiu unilateralmente que os alunos de escolas municipais do estado não podem mais comer proteína de origem animal. O órgão logrou “convencer”<sup>1</sup> diversas prefeituras baianas a aderirem a termos de ajustamento de conduta cujo objetivo era banir a proteína

---

<sup>1</sup> Não é necessário sexto sentido para prever a tática de convencimento: se as prefeituras não assinassem o Termo de Ajustamento de Conduta proposto pela promotora, a ação civil seria imediatamente ajuizada. E o CPF dos prefeitos automaticamente em risco.

animal do cardápio das escolas.<sup>2</sup> Mesmo após o escândalo tomar as manchetes nacionais, nenhuma punição foi conferida a seus responsáveis.<sup>3</sup>

Esse fenômeno não é episódico. É sistêmico. E se articula, como o coautor deste artigo Fabrício Gaspar Rodrigues demonstrou ao dissecar o uso da ação civil por ato de improbidade administrativa como mecanismo materializador de *lawfare* à brasileira, com uma lógica mais profunda: a do uso estratégico do Direito como instrumento (ou arma) de destruição do inimigo político – arma essa que, quando disparada contra gestores municipais, não destrói apenas o indivíduo atingido, mas “o sistema jurídico, a democracia enquanto regime de governo, a credibilidade nas instituições públicas, os direitos humanos e o Direito Público Sancionador”.<sup>4</sup>

É a esse fenômeno – em sua face extrajudicial e na face judicial correlata – que este artigo se dedica. E é à advocacia de Estado que se propõe o papel de guardião constitucional das fronteiras que esse ativismo persistentemente viola.

## 2. O apagão das canetas e o regime do terror hermenêutico

A expressão “apagão das canetas” não é literária. É diagnóstica. Ela descreve, com precisão econômica, o resultado final de anos de escalada do ativismo dos órgãos de controle sobre as Administrações Públicas: a paralisia do gestor público diante da perspectiva de ser pessoalmente responsabilizado por qualquer decisão que o controlador venha a discordar.

---

<sup>2</sup> BARRONE, Isabelle. “Que comam carne em casa com seu dinheiro”, diz promotora que instituiu cardápio vegano em escolas. **Gazeta do Povo**, 13/11/2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/que-comam-carne-em-casa-com-seu-dinheiro-diz-promotora-que-instituiu-cardapio-vegano-em-escolas/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

<sup>3</sup> Um abuso de autoridade que ficará impune. **Gazeta do Povo**, 07/08/2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/editoriais/bahia-dieta-vegana-escolas-promotora/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

<sup>4</sup> RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Capítulo sobre o Lawfare como instrumento de apropriação indevida.

Ao discorrer sobre o assunto, Rodrigues descreveu o fenômeno: o apagão das canetas consiste na “paralisia dos agentes públicos em administrar o Estado por medo do excesso de controle causando ineficiência na gestão da coisa pública”, e se estende ao que segue:

servidor capacitado que recusa-se a assumir posições importantes perante a Administração Pública por receio de sofrer perseguições internas e externas, e passar boa parte de sua vida futura defendendo-se em processos judiciais, suportando os gastos financeiros e psicológicos inerentes.<sup>5</sup>

O retrato é preciso e encontra múltiplos exemplos na realidade municipal cotidiana. Mas há uma camada adicional que a expressão não ilumina inteiramente: a do apagão que ocorre antes mesmo do processo, pela simples ameaça que o precede.

Essa camada foi descrita com rigor teórico original por Rodrigo Mascarenhas, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, em artigo publicado na Tribuna do Advogado da OAB-RJ em 2016. Mascarenhas partiu de uma tipologia do medo do agente público: distinguiu o medo positivo – o de atingir terceiros, que torna o gestor prudente – do medo negativo, que paralisa sem produzir cautela.

Nessa taxonomia, o problema central é o medo do gestor de ser punido pela prática de um ato que, “na visão do agente, é necessário e correto, que analisado pela advocacia pública é considerado como juridicamente legítimo, mas que não é assim considerado pelos órgãos de controle”. O exemplo que o autor documenta a partir do noticiário é preciso: o Ministério Público Federal expediu “recomendação” ao Colégio Pedro II para retirada de cartazes políticos, “informando que, se a medida não fosse cumprida no prazo de 72 horas”, os diretores “poderiam responder por improbidade administrativa e crime de prevaricação”. A conclusão do autor é inescapável: “a decisão sobre a pertinência de

---

<sup>5</sup> RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Introdução.

manifestação política na escola – tema que admite legítimo espaço de divergência à luz de distintas concepções pedagógicas – não é tomada por sua direção, mas sim pelo MPF”.

Ora, à medida que órgãos de controle passam a adotar a ameaça como metodologia para alcance dos resultados que eles fixam, o agente passa a tomar a decisão – não faz a contratação emergencial, retira o cartaz que dizia “Fora Temer” – não porque seja a melhor, mas por medo de ser punido. Com efeito, é difícil negar que alguém que, antes de decidir, recebe aviso explícito de que, se o fizer em sentido contrário àquele escolhido pelo órgão que o ameaça, será duplamente processado, não tem mais serenidade para tomar a decisão.<sup>6</sup>

O natimorto crime de exegese (quando o agente emite atos equivocados ou que destoam da lei ou do direito) infelizmente parece ter ressurgido modernamente sob a alcunha de crime de hermenêutica, que é o inaceitável nome técnico de uma patologia institucional: a responsabilização do agente público pelo exercício de uma interpretação jurídica divergente daquela sustentada pelo órgão controlador.

Mascarenhas identifica que o fenômeno tem dupla consequência. A primeira é imediata: “a perda de condições mínimas para a tomada de uma decisão serena”. A segunda é estrutural e mais grave: uma “silenciosa redistribuição de poder”, pela qual, textualmente:

sem qualquer alteração formal, decisões que a Constituição atribuiu ao Poder Executivo – jurídica e politicamente responsável – passam, de fato, a ser tomadas por órgãos que, além de serem irresponsáveis politicamente, raramente são juridicamente responsabilizados por seus excessos.

---

<sup>6</sup> MASCARENHAS, Rodrigo. O Estado amedrontado (ou “crime de hermenêutica dos outros é refresco”). **Tribuna do Advogado – OAB-RJ**, Rio de Janeiro, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.oabrj.org.br/noticias/estado-amedrontado-ou-crime-hermeneutica-dos-outros-refresco-rodigo-mascarenhas>. Acesso em: 24 abr. 2026.

A observação do autor sintetiza com eloquência o que a teoria do controle externo tantas vezes encobre sob a linguagem técnica: quem decide sem responder é o problema central do ativismo institucional, muito mais do que a intenção declarada do controlador.

Há ainda uma terceira contribuição do artigo de Mascarenhas que merece destaque por sua originalidade analítica: a distinção entre o Estado corrompido e o Estado amedrontado. O autor recusa a simplificação de que combater a corrupção exige, necessariamente, amedrontar o gestor. Ao contrário, demonstra que são patologias distintas com efeitos distintos sobre o interesse público:

Um Estado corrompido contrata com sobrepreço e distribuição de propinas, dá empréstimos sem garantias a pessoas que não os merecem. Um Estado amedrontado não constrói (estradas, escolas, hospitais), não compra (remédios, material escolar), não estimula a economia, não investe, não licencia.<sup>7</sup>

A distinção é fundamental porque destrói um pressuposto implícito do discurso do ativismo institucional: o de que toda pressão sobre o gestor é benéfica, porque ou pega um corrupto ou, no mínimo, torna os demais mais cautelosos. Mascarenhas demonstra que não: a cautela excessiva induzida pelo medo ilegítimo produz um Estado que simplesmente para de funcionar – e os custos desse imobilismo são pagos exatamente pela população em cujo nome o controle se exerce.

O resultado prático desse mecanismo é paradoxal: quanto maior a pressão do controle externo, pior a qualidade das decisões administrativas, porque elas deixam de ser orientadas pelo interesse público e passam a ser orientadas pelo instinto de sobrevivência funcional do gestor.

---

<sup>7</sup> MASCARENHAS, Rodrigo. O Estado amedrontado (ou “crime de hermenêutica dos outros é refresco”). **Tribuna do Advogado – OAB-RJ**, Rio de Janeiro, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.oabRJ.org.br/noticias/estado-amedrontado-ou-crime-hermeneutica-dos-outros-refresco-rodriogo-mascarenhas>. Acesso em: 24 abr. 2026. A distinção entre Estado corrompido e Estado amedrontado é do artigo original; MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI, incorporam a análise ao contexto da pandemia de Covid-19, reconhecendo Mascarenhas como autor do diagnóstico.

Medeiros e Menezes incorporaram a análise de Mascarenhas ao documentar o ativismo institucional durante a pandemia de Covid-19, registrando que esse conjunto de práticas constitui uma “silenciosa – e inconstitucional – redistribuição de poder”, com a transferência, sem qualquer alteração formal, [de] decisões que a Constituição atribuiu ao Poder Executivo – para órgãos que, além de serem irresponsáveis politicamente, raramente são juridicamente responsabilizados por seus excessos. A identidade entre o diagnóstico original de Mascarenhas e a análise empírica de Medeiros e Menezes sobre a pandemia é reveladora: o fenômeno não foi invenção da crise sanitária – apenas teve, nela, sua manifestação mais aguda e mais documentada.

Esse diagnóstico ganhou sistematização acadêmica precisa na doutrina do Direito Administrativo do medo – expressão cunhada por Rodrigo Valgas dos Santos e apresentada ao debate jurídico em 2015.

Em estudo que a literatura já incorporou como referência sobre o tema, Santos define o fenômeno com exatidão:

a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público

José Mário Vipievski Júnior e Maria Luiza Millani, ao examinar os efeitos do medo administrativo sobre a concretização de políticas públicas, identificaram sua consequência estrutural mais grave: o administrador “passa a exercer uma gestão apequenada, acovardada, sem criatividade, sem inovação, cada vez mais distante daquilo que o cidadão necessita para satisfação de seus direitos”. A tipologia que os autores empíricos mobilizam é a de Mascarenhas – e coincide com o que o presente artigo documenta na prática municipal: a paralisia do gestor não é hipócrita nem dolosa; é

racional diante de um sistema de controle que trata o erro honesto e o desvio doloso com instrumentos simetricamente destrutivos.<sup>8</sup>

A questão democrática que está no fundo desse problema foi formulada com clareza pelo economista Thomas Sowell: “É difícil imaginar uma maneira mais estúpida ou mais perigosa de tomar decisões do que colocar essas decisões nas mãos de pessoas que não pagam preço por estarem erradas.”<sup>9</sup>

O Prefeito paga o preço de suas decisões no escrutínio eleitoral quadrienal e na responsabilidade jurídica perante os órgãos competentes. O membro do Ministério Público ou da Defensoria que expede uma recomendação coercitiva, ou o Procurador da República queajuíza uma ação de improbidade motivada por divergência hermenêutica, não paga esse preço.

E é precisamente essa assimetria de responsabilidade que o Direito deve corrigir – não incentivando o controle zero, mas restaurando os limites constitucionais que o ativismo sistematicamente viola. A premissa ministerial inicial que justifica, via de regra, tal persecução é tão somente a existência de atos administrativos dissonantes daquilo que é concebido pelo agente controlador como correto, passando então a ser – na visão deste agente de controle – antijurídico, irregular ou ímprobo, premissa a partir da qual as instâncias controladoras presumem a ilicitude e o conluio e submetem a *quaestio* ao crivo do Judiciário, cujo tempo para decidir definitivamente foge – e muito – ao razoável. Definitivamente, isso não é legítimo, sequer democrático e republicano. Não se concebe, tanto em nível constitucional quanto legal, um exercício abusivo do direito de acionar.

---

<sup>8</sup> VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. **Revista Direito em Debate**. Ijuí: Unijuí, v. 31, n. 58, 2022, *apud* SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>9</sup> SOWELL, Thomas. **Conflito de visões: origens ideológicas das lutas políticas**. São Paulo: É Realizações, 2012 *apud* MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI.

### 3. O *lawfare* administrativo: quando o instrumento legítimo se torna arma

A ação civil por ato de improbidade administrativa é, em sua vocação constitucional, um instrumento legítimo e necessário de combate à corrupção. Nenhum estudioso honesto do Direito Público brasileiro pode questionar a importância da Lei nº 8.429/92 – e de sua versão reformada pela Lei nº 14.230/21 – como instrumento de proteção do erário e da moralidade administrativa. O problema que Rodrigues identifica e que este artigo endossa não é a ação de improbidade em si, mas o seu uso desvirtuado como arma de perseguição política e de imposição coercitiva de opiniões hermenêuticas.

A distinção é precisa e tem consequências jurídicas concretas. O desonesto – o gestor que enriquece ilicitamente ou causa dano ao erário com consciência do ilícito – é o alvo legítimo da ação de improbidade. O gestor que discordou da interpretação jurídica do Promotor de Justiça sobre determinada política pública, que optou por uma solução administrativa diferente daquela que o órgão de controle considerava a mais adequada, ou que simplesmente errou – sem dolo, sem enriquecimento, sem desonestidade – não é alvo legítimo da ação de improbidade.

Arrolá-lo como réu nessas condições é, nas palavras precisas de Rodrigues, materializar o *lawfare*:

o uso da lei como arma de destruição do inimigo destrói igualmente o sistema jurídico, a democracia enquanto regime de governo, a credibilidade nas instituições públicas, os direitos humanos e o Direito Público Sancionador.<sup>10</sup>

O *modus operandi* do *lawfare* administrativo à brasileira tem características identificáveis, a saber.

---

<sup>10</sup> RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Capítulo sobre o Lawfare como instrumento de apropriação indevida.

A primeira é a instrumentalização do discurso do interesse público: a perseguição hermenêutica é sempre revestida da linguagem do combate à corrupção, da defesa dos hipossuficientes ou da proteção dos direitos fundamentais.

A segunda é a desproporcionalidade entre a divergência e a sanção: gestores são arrolados como réus em ações de improbidade por atos que, no pior dos casos, configurariam mera irregularidade administrativa ou erro de gestão.

A terceira é a indistinção entre o desonesto e o discordante: na petição inicial, figuram lado a lado o servidor que desviou recursos e o secretário municipal que assinou um ato administrativo de cujo mérito o promotor discordava.

Há ainda uma quarta característica, que o presente artigo destaca por sua relevância municipal específica. Em muitos Municípios – especialmente nos de pequeno e médio porte, que compõem a imensa maioria das unidades federativas brasileiras –, a assimetria de forças entre o controlador e o controlado chega a ser aterradora.

De um lado, estruturas robustas de Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas e órgãos do Poder Judiciário, com quadros técnicos numerosos, orçamentos adequados e estabilidade funcional absoluta.

Do outro, uma Prefeitura com dois ou três procuradores municipais (quase sempre não recrutados por concurso público), frequentemente sem assessoria jurídica especializada em Direito Público Sancionador, geralmente sem apoio administrativo e operacional para priorização de esforços nas atividades-fim.

Medeiros e Menezes documentaram essa assimetria ao observar que:

as estruturas de advocacia de estado da União, dos Estados e de Capitais costumam garantir a paridade de armas do Executivo em contraste com as portentosas estruturas, físicas e de recursos humanos, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, da

Defensoria Pública, do Poder Judiciário e de grandes escritórios de advocacia.<sup>11</sup>

#### 4. A recomendação coercitiva: o paradoxo do persuasor que ordena

Se a ação de improbidade é a forma judicial do lawfare administrativo, a recomendação extrajudicial coercitiva é sua forma mais insidiosa, porque opera antes do processo, sem o contraditório, e com a aparência de mera sugestão. O Conselho Nacional do Ministério Público definiu, no art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP nº 164/2017, que a recomendação “não tem caráter coercitivo”, por depender “do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida”. A definição normativa é impecável. A prática cotidiana, porém, é exatamente a oposta.

Medeiros e Menezes documentaram o fenômeno ao examinar o ativismo institucional do período pandêmico, registrando que as recomendações eram “normalmente acompanhadas de ameaças de responsabilização da autoridade por crime de omissão e por improbidade administrativa, caso tenham a audácia de desobedecer essas famigeradas recomendações”.<sup>12</sup>

A recomendação que se intitula persuasiva, mas termina com a lista das punições cabíveis pelo não atendimento não é uma recomendação no sentido normativo. É uma ordem revestida de aparência de sugestão, um mandado sem a legitimidade do mandado, uma sentença sem o devido processo legal.

O paradoxo é insolúvel dentro da própria lógica do instrumento: se a recomendação depende do convencimento para ser eficaz, a ameaça de punição pelo não convencimento destrói precisamente o mecanismo pelo qual ela deveria funcionar. O gestor que atende a recomendação por medo

---

<sup>11</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI.

<sup>12</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Conclusões e Seção VI.

de improbidade não foi persuadido – foi coagido. E a coação exercida por meio de um instrumento legalmente definido como não coercitivo é, juridicamente, uma perversão do instrumento e um abuso da função.

A dimensão mais aguda do problema aparece quando a recomendação invade o espaço da discricionariedade administrativa. O próprio CNMP reconheceu o limite ao expedir a Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2/2020, cujo art. 2º, parágrafo único, estabelece que:

diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Trata-se de reconhecimento institucional da própria ilicitude de parcela significativa das recomendações expedidas pelo *parquet* sobre políticas públicas municipais. O reconhecimento veio do próprio órgão de controle interno do MP, o que lhe confere força normativa vinculante para os membros da instituição.

Casos concretos ilustram o problema com fidelidade.

Em julho de 2022, o 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro expediu ofício às Secretarias de Saúde de seis Municípios da Baixada Fluminense – Nova Iguaçu, Mesquita, Queimados, Japeri, Itaguaí e Seropédica –, fixando prazo de cinco dias para que prestassem esclarecimentos sobre política de saúde pública vigente com base em norma técnica do Ministério da Saúde editada em 2012.

O documento pretendia, a pretexto da legalidade e da saúde da mulher gestante, que os Municípios revissem limitação técnica de dois decênios de vigência, num expediente em que o meio e a arena eram, como se consignou à época em resposta institucional, “absolutamente inadequados”, caracterizando o uso das atribuições da Defensoria “em prol

de uma aparente militância política ideológica incompatível com a relevante missão institucional” daquela instituição.<sup>13</sup>

Noutro episódio, o mesmo Município de Mesquita foi instado a publicar, às suas próprias expensas, no seu Diário Oficial, a íntegra de uma Recomendação do Ministério Público sobre o Plano Diretor Municipal.

A pretensão – que se ancorava forçosamente no art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade – foi recusada com fundamento eloquente: “falece competência ao CNMP criar norma que obrigue ente federado a obrigação de fazer não prevista em lei”. A publicação no Diário Oficial às expensas do Município não é instrumento de publicidade; é instrumento de pressão midiática – fazer constar, no veículo oficial do ente municipal, as acusações e demandas do órgão controlador.<sup>14</sup>

Outra cidade da Baixada Fluminense, Duque de Caxias, viveu durante a pandemia da COVID-19 a versão mais dramaticamente escalada do mesmo fenômeno. O caso ganhou dimensão nacional em razão da discordância do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com as políticas de enfrentamento ao vírus adotadas pelo então Prefeito municipal Washington Reis de Oliveira. O coautor deste artigo, Fabrício Gaspar Rodrigues, atuou diretamente como Procurador do Município de Duque de Caxias na defesa institucional dos feitos a seguir referidos, o que confere ao relato a autoridade do testemunho de primeira linha. O Prefeito, desde o primeiro momento, manifestou posição contrária à aplicação de restrições severas à atividade econômica local,<sup>15</sup> sendo declaradamente contra o fechamento do comércio, de igrejas e templos<sup>16</sup> e de escolas públicas ou

---

<sup>13</sup> MENEZES, Igor Silva de. **Ofício nº 138/2022/PMM/PGM/GAB**. Mesquita: PGM Mesquita, 27 jul. 2022. Processo nº E-20/001.000632/2021.

<sup>14</sup> MENEZES, Igor Silva de. **Ofício nº 189/2023/PMM/PGM/GAB**. Mesquita: PGM Mesquita, 24 out. 2023.

<sup>15</sup> TORRES, Livia. Após confirmar primeiro óbito, Duque de Caxias, RJ, adota medidas restritivas contra o novo coronavírus. **Bom dia Rio**, G1, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/03/apos-confirmar-primeiro-obito-duque-de-caxias-rj-adota-medidas-restritivas-contra-o-novo-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>16</sup> Prefeito de Duque de Caxias diz que não fechará igrejas: “Cura virá de lá”. **UOL Notícias**, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/>

privadas. Com direito a muitas entrevistas nos meios de comunicação, com ânimos exaltados de ambos os lados para a mídia nacional,<sup>17 18</sup> foram ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (algumas em litisconsórcio com a Defensoria Pública Estadual) oito ações civis públicas em desfavor do Município;<sup>19</sup> em todas, após o deferimento de tutela de urgência nos estritos termos requeridos pelo autor e imediatamente impugnadas pela advocacia pública duquecaxiense, houve subsequente pedido de aplicação de multa pessoal ao então Prefeito, mesmo este não tendo sido arrolado no polo passivo de nenhum dos feitos; em todas as ações o juízo de piso deferiu a multa imposta pessoalmente ao Prefeito, e a Procuradoria-Geral do Município, em sede recursal, logrou suspender essa penalidade em sete dos oito processos – demonstração empírica precisa do que este artigo propõe: a advocacia pública municipal, tecnicamente aparelhada e institucionalmente comprometida, é capaz de funcionar como contrapeso efetivo ao ativismo dos órgãos de controle, revertendo, no plano processual, os excessos que a Constituição não autoriza.

## 5. A incompatibilidade ontológica entre controle externo e cogestão

Há um vício estrutural subjacente a todas as manifestações do ativismo institucional descrito nos itens anteriores: a confusão entre a função de controle e a função de gestão. O sistema constitucional brasileiro

---

03/25/prefeito-de-duque-de-caxias-diz-que-nao-fechara-igrejas-cura-vira-de-la.htm.

Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>17</sup> SOUZA, Rafael Nascimento de; BORGES, Waleska. Após tumulto e aglomeração, prefeito de Caxias diz que vacinação ocorreu com “eficiência total”. **O Globo**, 05 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/apos-tumulto-aglomeracao-prefeito-de-caxias-diz-que-vacinacao-ocorreu-com-eficiencia-total-24911297>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>18</sup> RODRIGUES, Léo. TJRJ suspende decreto que liberava uso de máscara em Duque de Caxias. **Agência Brasil**, 08 out. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-10/tjrj-suspente-decreto-que-liberava-uso-de-mascara-em-duque-de-caxias>.

Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>19</sup> Eis listagem das oito ações movidas em desfavor do Município de Duque de Caxias: nº 0015816-56.2020.8.19.0021; 0016639-30.2020.8.19.0021; 0021354-18.2020.8.19.0021; 0014993-82.2020.8.19.0021; 0019663-66.2020.8.19.0021; 0108283-17.2020.8.19.0001; 0005009-40.2021.8.19.0021; 0018345-14.2021.8.19.0021 – todas em tramitação perante a Comarca de Duque de Caxias/RJ.

pressupõe, como condição de funcionamento do Estado Democrático de Direito, que essas funções sejam exercidas por órgãos distintos, com instrumentos distintos e com responsabilidades distintas. Quem controla não governa; quem governa não controla. A violação desse princípio não é apenas um vício formal – é uma ruptura com a lógica constitucional que sustenta a separação de poderes.

A incompatibilidade é ontológica. O órgão que exerce controle externo – fiscalizando de fora, verificando a legalidade e a probidade dos atos de gestão – depende, para cumprir sua missão com eficácia e isenção, de não ter participado da decisão que fiscaliza.

Marianna Montebello Willemann, ao investigar o desenho institucional dos Tribunais de Contas, situa a fiscalização externa como instrumento a serviço da *accountability* democrática – e não como fonte autônoma de poder de gestão. Ao delimitar o alcance do controle sobre o mérito administrativo, a autora é assertiva ao advertir que:

a polarização entre as posições da Administração Pública e do órgão de controle não pode ser resolvida com a substituição da vontade administrativa pela visão da Corte, eis que isso importaria em uma indevida ingerência do Tribunal de Contas como administrador positivo [...]. A Corte, ao decidir pela violação do princípio da legitimidade, pode invalidar a decisão administrativa, mas não pode determinar que outra seja adotada em seu lugar.<sup>20</sup>

Quando o Ministério Público expede uma recomendação determinando que o Prefeito adote determinada política pública, notadamente quando o documento avança do mero registro de normas jurídicas vigentes para ações concretas a ele arbitradas pelo seu subscritor, e o Prefeito, eventualmente desassistido ou por medo a acata, o MP deixa de ser o fiscal imparcial daquela política para ser seu cogestor. Como

---

<sup>20</sup> WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 304.

poderá, depois, ajuizar ação de improbidade contra o mesmo Prefeito por falhas na execução de uma política que ele mesmo definiu?

O Parecer ASJUR nº 003/2026 da PGM Mesquita, ao examinar o pedido da Defensoria Pública de inclusão permanente de representante seu no Gabinete de Crise Municipal, formulou o paradoxo com precisão: “ou a Defensoria é contendente (fiscaliza de fora) ou é assessora (orienta de dentro). Não pode ser ‘gestora’ de crise.” O raciocínio é extensível, com plena fidelidade, às recomendações extrajudiciais coercitivas sobre políticas públicas: ou o MP fiscaliza de fora, com os instrumentos de controle a posteriori previstos no ordenamento, ou tenta orientar de dentro, usurpando a função consultiva privativa das Procuradorias Municipais. O que não pode fazer é substituir de dentro a decisão que competia ao gestor eleito tomar.<sup>21</sup>

A confusão entre controle e gestão é, ademais, constitucionalmente vedada. O art. 2º da Constituição Federal consagra a tripartição de poderes como princípio fundamental da República. O art. 18 garante a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios. O art. 30 reserva ao Município a competência para organizar os serviços públicos de interesse local e legislar sobre assuntos de interesse local. Essas disposições não são decorativas. São o fundamento normativo da incompetência do MP ou da Defensoria para determinar – seja por sentença, seja por recomendação coercitiva – qual política pública o Município deve adotar em matéria de saúde, urbanismo, educação ou gestão de crises.

A ausência de hierarquia entre órgãos estaduais e o Município, enquanto ente federado autônomo, é um corolário inafastável desse quadro. Como o Parecer ASJUR nº 003/2026 anotou, “a resposta constitucional é de clareza ofuscante. Não há hierarquia entre a DPGERJ e a Administração Municipal de Mesquita. O diálogo entre as instituições deve ser pautado pela cooperação” – não pela subordinação que as recomendações coercitivas silenciosamente pressupõem.

---

<sup>21</sup> MENEZES, Igor Silva de. **Parecer ASJUR nº 003/2026**. Mesquita: PGM Mesquita, 20 abr. 2026.

Há uma dimensão adicional nessa incompatibilidade que a doutrina do Ministério Público raramente examina com franqueza: a da independência funcional como limite – e não como salvo-conduto – à atuação excessiva do membro do *parquet*.

Emerson Garcia, em análise do princípio constitucional insculpido no art. 127, § 1º, da Constituição Federal, demonstrou que a independência funcional “não é um fim em si mesmo” e que não constitui “uma prerrogativa que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse em seus cargos”, sendo “mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público”.

Se é assim – e o argumento é irrefutável –, então a independência funcional não pode ser invocada para legitimar a expansão do poder institucional do Ministério Público sobre escolhas de governo que a Constituição atribuiu ao Executivo eleito.

Garcia distingue com precisão a esfera funcional – em que a independência é plena e insindicável sobre o conteúdo das manifestações – da esfera de fixação de atribuições, em que vige a unidade institucional e a chefia pode e deve exercer controle.

A mesma lógica se projeta, no sentido externo, sobre o limite da independência funcional perante os entes federados: se ela não autoriza o membro do MP a recusar o exercício das suas atribuições próprias, tampouco o autoriza a expandi-las até substituir, por meio de recomendações coercitivas ou ações de improbidade instrumentalizadas, as escolhas políticas legítimas do gestor eleito.

## **6. O princípio democrático e o direito ao erro do administrador eleito**

A questão mais profunda que o ativismo dos órgãos de controle coloca não é processual nem hermenêutica. É democrática. Ela diz respeito a quem tem o direito – e o dever – de tomar as decisões de governo em um Estado Democrático de Direito.

A resposta constitucional é inequívoca: o Prefeito Municipal, eleito pelo sufrágio direto e universal, é o titular democrático das escolhas de governo no âmbito da competência municipal. Essa titularidade não é apenas formal – ela carrega consigo a responsabilidade correspondente. O Prefeito que opta por uma política pública que se revela equivocada responde por isso nas urnas, no escrutínio da sociedade e, nos limites definidos pelo Direito, perante os órgãos de controle. O promotor de justiça que substituiu essa escolha por uma recomendação coercitiva não responde por nada – não eleitoralmente, não politicamente, e raramente juridicamente.

Esse déficit de responsabilidade do controlador é, nas palavras de Medeiros e Menezes, a razão pela qual a questão transcende o Direito e alcança a Política: um dos efeitos esperados do modelo de atuação da advocacia pública que os autores propõem é precisamente “incrementar a deferência dos órgãos de controle às escolhas políticas levadas a efeito pela autoridade eleita e seus auxiliares, sobretudo as municipais, bem como os limites das fronteiras das competências fixadas constitucionalmente a cada poder”.<sup>22</sup>

No mesmo sentido, ao sistematizar os parâmetros do controle externo sobre a discricionariedade administrativa, Marianna Montebello Willemann prescreve que “a postura a ser seguida pela Corte diante da atuação discricionária deve pautar-se, em princípio, pela autocontenção e pela deferência ao juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo gestor público”.<sup>23</sup>

Nessa perspectiva, o direito ao erro do administrador eleito não é um privilégio – é uma consequência lógica do princípio democrático.

Se o gestor não tem liberdade para errar, não tem liberdade para governar. E se não tem liberdade para governar, o mandato democrático que lhe foi conferido pelo povo é esvaziado de conteúdo real. Gustavo Binenbojm e Pedro Dionísio foram precisos ao identificar que esse direito

<sup>22</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI – Conclusões.

<sup>23</sup> WILLEMANN, *op. cit.* 2016, p. 303

não é imunidade à responsabilização, mas garantia da autonomia decisória: o erro de gestão – desprovido de dolo, de enriquecimento ilícito e de desonestidade – é incompatível com a responsabilização por improbidade administrativa, e o pretender responsabilizá-lo assim é, ele mesmo, um abuso de poder.<sup>24</sup>

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei nº 14.230/21, sancionada pelo Presidente Bolsonaro, incorporou essa compreensão ao exigir dolo específico para a responsabilização (art. 1º, §2º) e ao vedar expressamente a responsabilização por “crime de hermenêutica”.

Rodrigues observa que parte significativa dos abusos documentados nos anos anteriores decorria de uma “aplicação rígida da literalidade da lei, muitas vezes com nítido caráter persecutório decorrente de discordâncias e concepções pessoais do Promotor de Justiça da respectiva comarca”.<sup>25</sup>

A reforma foi, nesse aspecto, uma correção institucional necessária – mas não é suficiente enquanto a cultura do excesso de controle persistir na atuação extrajudicial dos órgãos de controle.

## **7. A vocação constitucional da advocacia de Estado: a última trincheira contra o ativismo de controle**

Descrito o problema em sua amplitude, o artigo chega à sua tese central: a advocacia de Estado – e, de modo ainda mais específico, as Procuradorias Municipais – é a função essencial à justiça com missão constitucional de conter esses excessos, proteger as fronteiras de

---

<sup>24</sup> BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público e a Covid-19 em contextos de emergência. **Consultor Jurídico**, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opiniao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>. Acesso em: 19 jun. 2020.

<sup>25</sup> RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Seção sobre improbidade administrativa e o Estado sancionador.

competência do Poder Executivo e garantir ao gestor eleito as condições jurídicas de exercer o mandato que o povo lhe conferiu.

Essa vocação não é óbvia para todos. Durante décadas, a cultura jurídica brasileira tratou a advocacia pública municipal como apêndice burocrático das Prefeituras, reduzida à função de defesa processual em demandas individuais. Medeiros e Menezes propuseram, no contexto do ativismo institucional pandêmico, o “despertamento” de uma das mais relevantes – e menos exploradas – dimensões da missão institucional da advocacia de Estado:

[A] conformação institucional, de guarda das fronteiras das competências e de juridicidade da atuação do Poder Executivo, atrai para a advocacia pública a responsabilidade de, dada a sua posição privilegiada na administração, exigir uma atuação mais racional do controle externo, se encarregando da atividade de demonstração do itinerário das tomadas de decisão por parte do gestor.<sup>26</sup>

Essa missão tem dois vetores principais, que os autores denominaram as duas faces da vocação constitucional da advocacia de Estado.

O primeiro é interno: garantir ao gestor a segurança jurídica necessária para que decida com serenidade — “a atuação destemida e inovadora do Administrador Público, assegurando-se, ademais, o seu respectivo direito ao erro”.

O segundo é externo: oferecer ao controlador a demonstração do itinerário decisório do gestor, de modo a “incrementar a deferência dos órgãos de controle às escolhas políticas levadas a efeito pela autoridade eleita”.<sup>27</sup>

A advocacia pública municipal está, portanto, constitucionalmente posicionada para fazer o que nenhum outro ator institucional faz com a

---

<sup>26</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Conclusões.

<sup>27</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI.

mesma eficácia: estar dentro da Administração, conhecer o itinerário das decisões, fundamentar juridicamente as escolhas do gestor, e resistir, com fundamentos técnicos precisos, às incursões dos órgãos de controle que excedem os limites constitucionais de suas atribuições.

O Parecer ASJUR nº 003/2026 é ilustrativo nesse sentido.

Ao receber o pedido da Defensoria Pública de incluir representante no Gabinete de Crise Municipal, a PGM Mesquita não se limitou a dizer “não”. Fundamentou o “não” em seis ordens de razões jurídicas – a incompatibilidade ontológica das funções, a usurpação da competência exclusiva da PGM, a ausência de hierarquia institucional, a inexistência de força autoexecutiva do requerimento, a ausência de contrapartida operacional e a falta de simetria institucional – e o fez com a densidade argumentativa que a gravidade do pedido exigia. Esse é o modelo de resistência qualificada que a advocacia pública pode praticar.

## **8. Resistência qualificada: os instrumentos da advocacia de Estado**

A resistência qualificada da advocacia pública aos excessos dos órgãos de controle não é recalcitrância corporativa nem cumplicidade com ilegalidades do gestor. É serviço à ordem constitucional. Ela pressupõe o reconhecimento de que há excessos legítimos e excessos ilegítimos do controle – e que a função da advocacia pública não é blindar o gestor do primeiro tipo, mas resistir com fundamentos ao segundo.

Os instrumentos dessa resistência são variados e complementares. No plano extrajudicial, a resposta fundamentada às recomendações abusivas – demonstrando o fundamento jurídico da discordância, identificando a competência usurpada e impugnando as ameaças de responsabilização por crime de hermenêutica – é o primeiro e mais importante instrumento. A Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) fornece fundamento para a responsabilização daqueles que, nos termos de seu art. 27, “perseguem alguém com o intuito de prejudicá-lo perante as autoridades em razão do exercício regular de suas atribuições”. Rodrigues aponta que a lei é “instrumento inibitório de lawfare” que tem

capacidade de “submeter seus responsáveis às sanções legais na esfera penal”.<sup>28</sup>

No plano processual, a atuação da advocacia municipal na defesa do gestor pessoalmente arrolado em ação de improbidade – ou a representação do Município nas ações civis públicas que pretendam substituir escolhas de política pública pela decisão judicial – deve ser tecnicamente qualificada e institucionalmente comprometida.

Não se trata de defender o indefensável; trata-se de garantir que o ônus da prova seja rigorosamente observado, que o dolo seja demonstrado e não presumido, que a divergência hermenêutica não seja tratada como desonestidade, e que a discricionariedade administrativa legítima seja respeitada pelo julgador.

No plano preventivo – e aqui reside talvez a contribuição mais relevante da advocacia pública –, a função de demonstrar o itinerário decisório do gestor, documentando as razões jurídicas e técnicas que fundamentaram suas escolhas, é a principal ferramenta de proteção contra a responsabilização *ex post* por hermenêutica divergente.

O gestor que decide com fundamento jurídico, com documentação do processo decisório e com consulta prévia à Procuradoria não está imune ao erro – mas está protegido contra a criminalização do erro. Essa proteção preventiva é exatamente o que a advocacia pública de Estado, na sua vocação constitucional, está posicionada para oferecer.

## 9. A assimetria municipal e o imperativo de institucionalização

O problema dos excessos do controle externo é grave em todos os entes federados. Mas ele é agudo de modo particular nos Municípios. A razão não é acidental; é estrutural. Os Municípios brasileiros – especialmente os de pequeno e médio porte – carecem de estruturas de

---

<sup>28</sup> RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **O Uso Indevido da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa como Instrumento Anômalo de Lawfare à Brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Capítulo “A lei de abuso de autoridade como instrumento inibitório de Lawfare”.

advocacia pública capazes de fazer frente à complexidade técnica das demandas geradas pelo ativismo institucional contemporâneo.

Medeiros e Menezes formularam esse diagnóstico com precisão que merece repetição: “o aparato da função essencial à justiça desenhada constitucionalmente para equalizar a disposição das clássicas funções do Estado, desnatura a organização dos poderes em âmbito municipal e o próprio pacto democrático”.<sup>29</sup>

A desfiguração é real. Quando um Município com três procuradores enfrenta uma estrutura de Ministério Público com dezenas de membros, apoio de centros de apoio operacional e acesso irrestrito às melhores bases de dados jurídicos do país, não há paridade de armas. E sem paridade de armas, o controle jurisdicional e extrajudicial não é o instrumento democrático de *accountability* que deveria ser – é o instrumento de dominação institucional que frequentemente se torna.

A resposta institucional a esse desequilíbrio é a institucionalização qualificada das Procuradorias Municipais: quadros de procuradores concursados, planos de carreira que incentivem a especialização em controle externo e Direito Sancionador, infraestrutura de pesquisa e documentação, e, sobretudo, uma cultura institucional que reconheça a missão de guardião das fronteiras constitucionais como tão relevante – ou mais – quanto a defesa do Município em ações de responsabilidade civil.

Não se trata de reivindicação corporativa dos procuradores municipais. Trata-se de condição para que o Estado Democrático de Direito funcione em sua dimensão mais capilar – o Município – com os freios e contrapesos que a Constituição previu. Sem advocacia pública municipal forte, o poder de governar migra silenciosamente do gestor eleito para o controlador não eleito. E a democracia, que se realiza nas urnas, mas deve se concretizar na gestão, perde sua substância.

---

<sup>29</sup> MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. **A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro**. [s.l.]: [s.n.], 2020, Seção VI.

## **10. Conclusão: a advocacia pública como função de Estado, não de governo**

O presente artigo partiu de um fenômeno concreto e chegou a uma conclusão constitucional. O fenômeno é o ativismo institucional dos órgãos de controle externo – manifestado em recomendações extrajudiciais coercitivas, em ações de improbidade com fins persecutórios e em intervenções que substituem as escolhas do gestor eleito pelas convicções pessoais do controlador.

A conclusão constitucional é que a advocacia de Estado é a função essencial à justiça com vocação e posição privilegiada para conter esses excessos.

A vocação da advocacia pública não é defender o governante de turno. É defender a Constituição — inclusive contra o governante de plantão, quando ele age ilegalmente. Mas é também defender a Constituição contra o controlador de plantão, quando ele excede os limites constitucionais de suas atribuições. Essa dupla fidelidade – à legalidade e à separação de poderes – é o que distingue a advocacia de Estado de um simples departamento jurídico a serviço do gestor.

O caso de Duque de Caxias durante a pandemia de Covid-19, documentado neste artigo pela experiência direta do coautor Fabrício Gaspar Rodrigues, sintetiza em uma só narrativa todos os elementos do fenômeno aqui descrito: a multiplicação de ações civis contra um gestor eleito por discordância de política pública; as tentativas de imputar-lhe multa pessoal mesmo sem figurar no polo passivo dos feitos; e, ao fim, a reversão de sete das oito penalidades por ação qualificada da Procuradoria-Geral do Município. Não há ilustração mais precisa do que este artigo propõe: o problema é real, os excessos são documentados, e a advocacia pública – quando estruturada, comprometida e tecnicamente capaz – funciona.

A acusação por crime de hermenêutica precisa ser identificada, combatida e – ela sim – aniquilada. O *lawfare* administrativo precisa ser identificado e resistido. O apagão das canetas precisa ser revertido – e a reversão começa quando o gestor recebe, da advocacia pública, a segurança

jurídica qualificada que lhe permite decidir com serenidade, sabendo que a divergência hermenêutica juridicamente fundada não é sinônimo de improbidade e que o erro honesto não é crime.

A recomendação que ordena é uma recomendação inválida e antirrepublicana. A ação de improbidade administrativa motivada por discordância hermenêutica é uma ação abusiva. O controlador que governa em lugar do eleito viola a Constituição – não menos do que o gestor desonesto que o controlador pretende combater. E a advocacia de Estado que aceita silenciosamente esse estado de coisas, por conforto burocrático ou por receio institucional, falha à missão que a Constituição lhe atribuiu.

O diálogo entre as instituições republicanas deve ser pautado pela cooperação, pela deferência recíproca às competências constitucionais e pelo respeito à legitimidade democrática do mandatário eleito. Esse diálogo não se faz por capitulação – faz-se por resistência qualificada, fundamentada e serena. É a essa resistência que a advocacia de Estado é chamada. E é nessa chamada que reside a sua mais relevante e mais urgente vocação constitucional.

## REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público e a Covid-19 em contextos de emergência. *Consultor Jurídico*, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opiniaao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Brasília: Congresso Nacional, 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 164, de 28 de março de 2017*. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 19 de junho de 2020*. Recomenda critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Brasília: CNMP, 2020.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010, p. 19-39.

MASCARENHAS, Rodrigo. O Estado amedrontado (ou “crime de hermenêutica dos outros é refresco”). *Tribuna do Advogado – OAB-RJ*, Rio de Janeiro, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.oabrj.org.br/noticias/estado-amedrontado-ou-crime-hermeneutica-dos-outros-refresco-rodriogo-mascarenhas>. Acesso em: 24 abr. 2026.

MEDEIROS, Pedro Henrique Cavalcanti; MENEZES, Igor Silva de. *A Ciência, o Autoritarismo Científico e o Ativismo Judicial Brasileiro*: considerações sobre os reflexos da crise sanitária decorrente do Covid-19 na saúde, na economia e nas instituições democráticas. [Edição do Kindle]. Seattle: Amazon KDP, 2020.

MENEZES, Igor Silva de. Consulta acerca de Recomendação do MP/RJ. Alegada violação à Laicidade. In: FLORIANO, Eduardo de Souza (coord.). *Direito Municipal em Debate*, v. 4. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MENEZES, Igor Silva de. *Ofício nº 138/2022/PMM/PGM/GAB*. Considerações acerca do Ofício DPGERJ/5 NREGT/Nº 95/2022. Mesquita: PGM Mesquita, 27 jul. 2022.

MENEZES, Igor Silva de. *Ofício nº 189/2023/PMM/PGM/GAB*. Considerações acerca da Recomendação nº 01/2023 – 2PJTCONIG. Mesquita: PGM Mesquita, 24 out. 2023.

MENEZES, Igor Silva de. *Parecer ASJUR nº 003/2026*. Pedido de inclusão permanente de representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no Gabinete de Crise Municipal. Mesquita: PGM Mesquita, 20 abr. 2026. Processo nº 11/10832/25.

MESQUITA (RJ). *Lei Complementar Municipal nº 14, de 2010*. Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Mesquita.

MESQUITA (RJ). *Lei Orgânica do Município de Mesquita*. Câmara Municipal de Mesquita.

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *O uso indevido da ação civil por ato de improbidade administrativa como instrumento anômalo de lawfare: a guerra aqui é outra*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. 232 p.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SOWELL, Thomas. *Conflito de Visões: origens ideológicas das lutas políticas*. São Paulo: É Realizações, 2012.

VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. *Revista Direito em Debate*. Ijuí: Unijuí, v. 31, n. 58, p. 1-26, 2022.

WILLEMAN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.