

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Constitucional

Lana Lívia Almeida Cardim

Parecer Vinculante e Autonomia Funcional do
Advogado da União.

Brasília – DF
2009

Lana Livia Almeida Cardim

**Parecer Vinculante e Autonomia Funcional do
Advogado da União.**

**Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do
título de Especialista em Direito , no
Curso de Pós-Graduação Lato
Sensu em Direito Constitucional do
Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP.**

Orientadora: Prof. Júlia Ximenes

Brasília – DF
2009

Lana Livia Almeida Cardim

Parecer Vinculante e Autonomia Funcional do Advogado da União.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

Dedico esta monografia à minha mãe,
fiel protetora, que me possibilitou a
realização dos meus sonhos.

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a imunidade, autonomia e função dos membros da Advocacia-Geral da União que atuam na atividade de consultoria e assessoramento jurídicos em face dos julgamentos dos MS 24.073-3, 24.584 e 24.631 do Supremo Tribunal Federal. A discussão passa pela natureza jurídica do parecer, e pelos limites da responsabilidade do advogado público, sempre considerando a imunidade constitucional garantida no art. 133 da Magna Carta, as características inerentes à ciência jurídica, bem como o papel institucional da Advocacia-Geral da União. Traz, enfim, ponderações sobre como a tese da responsabilidade solidária dos membros da Advocacia-Geral da União com o gestor público, em face da emissão de pareceres, pode repercutir na atividade interpretativa do profissional jurídico.

Palavras-Chave: “Advogado da União”, “Parecer Jurídico Vinculante”, “Responsabilidade Solidária”.

ABSTRACT

The main purpose of this work is to analyze the immunity, the autonomy and the function of Brazilian State Lawyers in their activities of legal consultancy regarding some decisions of the Brazilian Federal Supreme Court (MS 24.073-3, MS 24.584 and MS 24.631). It will address subjects like (i) the legal nature of State Lawyers' legal reports, (ii) the limits of their responsibility, (iii) their institutional role and (iv) their constitutional immunity guaranteed by the Brazilian Constitution. It concludes with an analysis of how the thesis of common responsibility between State Lawyers and Public Administrators regarding legal reports may impact in the activities of legal interpretation accomplished by the former.

Key-words: State Lawyer; Binding Legal Reports, Common Responsibility.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| CAPÍTULO I – A Advocacia-Geral da União..... | 11 |
| 1.1 Origem | 11 |
| 1.2 Definição e atribuições | 12 |
| 1.3 A Consultoria e o Assessoramento Jurídicos ao Poder Executivo..... | 14 |
| 1.4 Autonomia e Posição Institucional..... | 17 |
| | |
| CAPÍTULO II- A atuação do Advogado da União na atividade de consultoria e assessoramento jurídico..... | 23 |
| 2.1 A Atuação e as Prerrogativas do Advogado Parecerista..... | 23 |
| 2.2 Natureza Jurídica dos pareceres..... | 29 |
| 2.3 A Atividade Interpretativa do Advogado Parecerista e a sua Responsabilidade na Visão do Tribunal de Contas da União | 36 |
| | |
| CAPÍTULO III- Decisões do Supremo Tribunal Federal sobre responsabilidade de advogado público parecerista e sua repercussão..... | 44 |
| 3.1 A Responsabilidade Solidária do Advogado Parecerista: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em face dos julgamentos dos MS 24.073-3, 24.584 e 24.631..... | 44 |
| 3.2 Análise crítica e repercussões das decisões do STF sobre responsabilidade solidária do parecerista..... | 49 |
| | |
| CONCLUSÃO | 56 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 59 |

INTRODUÇÃO

A escolha desse tema, abordando a autonomia funcional dos membros da Advocacia-Geral da União na atividade de consultoria jurídica deveu-se à grande repercussão das últimas decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito do assunto.

Trata-se de tema interessante, porém existe na literatura jurídica apenas alguns textos e capítulos de livros, que abordam, muitas vezes de forma perfunctória, a responsabilidade do advogado parecerista.

A idéia de elaborar o presente trabalho também foi motivada pelo papel importante que vem exercendo o Advogado da União, especialmente no exercício da atividade de consultoria jurídica no combate à corrupção, prevenindo a emissão de atos administrativos eivados de ilegalidade.

Com o fortalecimento da democracia no Brasil, constatou-se um aumento do questionamento, junto ao Tribunal de Contas da União e ao Judiciário, dos atos do administrador público, o qual deve estar adstrito ao princípio da legalidade.

Nesse contexto, o advogado público, mais que mero advogado ou defensor do governante, é o defensor do Estado, do interesse público em seu sentido primário. Trata-se de função extremamente importante para a defesa da cidadania e do Estado de Direito, pois age como garantidor da legalidade da Administração Pública e do controle dos atos da administração pela sociedade.

Todavia, em conseqüência dos freqüentes questionamentos sobre a legalidade dos atos da Administração Pública, tem-se provocado restrição indevida ao exercício da função dos procuradores públicos, inibindo-se sua atuação. Com efeito, surgiram inúmeras discussões a respeito da

responsabilidade do advogado parecerista, mormente porque, em muitos casos, a prática do ato administrativo é respaldada no parecer jurídico.

A discussão passa pela natureza jurídica do parecer e pelos limites da responsabilidade do advogado público, sempre considerando a imunidade constitucional garantida no art. 133 da Magna Carta, bem como o papel institucional da Advocacia-Geral da União.

Enfim, o presente trabalho tem como primeiro propósito levar à reflexão da comunidade jurídica sobre a impossibilidade de se limitar a atividade jurídica do advogado público no exercício da atividade consultiva sem o comprometimento da sua autonomia funcional.

O problema proposto para o presente trabalho é : A tese da responsabilidade solidária dos membros da Advocacia-Geral da União com o gestor público, em face da emissão de pareceres, pode engessar a atividade interpretativa do profissional jurídico?

Nesse diapasão, a monografia foi estruturada em três capítulos.

No primeiro, a Advocacia-Geral da União será estudada, destacando-se a sua origem, definição, principais atribuições, a consultoria e o assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, a necessidade de independência e natureza jurídica.

O segundo, fará considerações sobre a atuação do Advogado da União na atividade de consultoria e assessoramento jurídico, fazendo uma abordagem sobre sua imunidade constitucional e suas prerrogativas, bem como acerca da necessidade de sua autonomia e da importância da sua atuação no controle preventivo da legalidade dos atos administrativos. Nesse mesmo enfoque, trará a definição e natureza jurídica dos pareceres emitidos por advogados públicos,

destacando a atividade interpretativa e explicitando a visão do Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

O terceiro capítulo explicitará a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em face dos MS 24.073-3, 24.584 e 24.631, demonstrando a evolução do entendimento desde à tese da natureza opinativa até a tese da natureza vinculativa do parecer jurídico. Fará igualmente uma análise crítica, demonstrando as possíveis repercussões do entendimento que considera o advogado público responsável solidário com o gestor em face da emissão de pareceres jurídicos, destacando como tal entendimento pode engessar a atividade interpretativa do advogado público.

Nas considerações finais, será ratificada a necessidade de garantias dos membros da Advocacia-Geral da União como forma de assegurar a sua autonomia funcional.

CAPÍTULO I - A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

1.1 Origem

A criação da Advocacia-Geral da União-AGU pela Carta de 88 encerrou graves ambigüidades institucionais, criando um órgão com o mister constitucional de exercer a atribuição de representante judicial do Estado Brasileiro. Até então, o quadro institucional existente seguia o modelo português, de modo que a representação judicial da União era função acumulada pelo Ministério Público Federal, através da Procuradoria-Geral da República.

Sobre as origens da Advocacia do Estado em nosso Direito, leciona Mário Sesta¹:

“Verdade que a advocacia do Estado foi a atividade precípua dos Procuradores D’el Rey, criados por Dom Affonso III, em 14 de fevereiro de 1289, origem do Parquet no universo luso-brasileiro, na opinião dos melhores historiadores da instituição. Aqueles agentes reais só secundariamente exerciam a iniciativa da ação criminal, quando a pena comportasse condenação pecuniária em prol da Coroa. Trazido para o Brasil Colônia, esse modelo foi herdado pelo Império Independente e repassado à República, tendo vigorado, no plano federal, até a inovação de 1988”.

Com o advento da Constituição de 88, o Ministério Público Federal deixou assim de acumular as funções, incompatíveis para a grande maioria, de fiscal de lei e dos interesses e bens da União, *“que podem ser antagônicos. Quem é parte no processo como advogado e representante de pessoa interessada não pode ser fiscal da lei e de sua correta aplicação. Daí o relevo institucional do Advogado Público²”*

De outra parte, conforme dispunha o art. 1º do Decreto n.º 93.237, de 08 de setembro de 1986, a atribuição de prestar a consultoria e o assessoramento

¹ In WWW.planalto.gov.br/ccivil.

² PINTO FERREIRA – **Comentários à Constituição Brasileira**, vol.V, São Paulo, Saraiva, 1992.

jurídicos ao Poder Executivo estava confiada à Advocacia Consultiva da União, cujos órgãos integrantes eram a Consultoria-Geral da República, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (no Ministério da Fazenda), as Consultorias Jurídicas nos Ministérios, as Procuradorias-Gerais e órgãos jurídicos das autarquias e fundações federais; os órgãos jurídicos das empresas públicas e sociedades de economia mista e entidades controladas pela União.

Assim, tendo suas origens no Ministério Público Federal e na extinta Advocacia Consultiva da União, a AGU tornou-se o órgão com competência para exercer as funções de representação judicial e extrajudicial da União, bem como de assessoramento jurídico, com quadros próprios e estrutura especificamente destinada a tais misteres.

1.2 Definição e Atribuições.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 131, traz a definição da Instituição Advocacia-Geral da União, nos seguintes termos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

Tal conceito praticamente foi repetido na Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, instituidora da lei orgânica da Advocacia-Geral da União, dispondo no seu art. 1º que:

*“Art. 1ª A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.
Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.”*

Os seus principais órgãos integrantes são o Advogado-Geral da União, a Consultoria-Geral da União (CGU), a Corregedoria-Geral (CG/AU), o Conselho

Superior (CS/AGU), a Procuradoria-Geral da União (PGU) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A Procuradoria-Geral Federal (PGF) constitui-se órgão vinculado à Advocacia-Geral da União.

Conforme preceitua o art. 3º, parágrafo 1º, da Lei Complementar n.º 73/93. Suas atribuições estão previstas no art. 4º da mencionada lei

A Corregedoria-Geral, prevista no Capítulo II, Título II, da supramencionada lei complementar, tem a responsabilidade de fiscalizar as atividades funcionais dos membros da AGU, coordenar o estágio confirmatório dos integrantes da instituição e promover correções nos órgãos jurídicos da AGU

A Procuradoria-Geral da União (art. 9º, LC 73/93) incumbe a representação judicial da União. Subordinam-se à PGU cinco Procuradorias Regionais da União (PRU) e vinte e duas Procuradorias da União (PU). A PGU representa a União perante os tribunais superiores, as PRUs representam o Estado Brasileiro na 2º instância do Poder Judiciário da União e as Pus cuidam dos processos judiciais na 1º instância.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão da AGU encarregado das causas de natureza fiscal. A PGFN possui uma característica singular, que é a sua dupla vinculação, estando subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda e técnica e funcionalmente à AGU. A PGFN também presta atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Ministério da Fazenda. As atribuições da PGFN estão contidas nos arts. 12 e 13 da Lei Complementar nº 73/93.

O Conselho Superior da AGU (arts. 7º e 8º) é o órgão colegiado responsável pela proposição, organização e direção dos concursos públicos para provimento de cargos na Instituição; pela organização das listas de promoção e de remoção e pela confirmação no cargo do membro da AGU, ou sua exoneração.

A Procuradoria-Geral Federal (PGF) constitui-se órgão dotado de autonomia administrativa e financeira e vinculado à Advocacia-Geral da União, por força do art. 9º, da Lei n.º 10.480, de 02 de julho de 2002. A PGF é responsável pela representação judicial e extrajudicial e pelo assessoramento e consultoria jurídicos das autarquias e fundações públicas federais. Compete, ainda, à PGF a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. A PGF é chefiada pelo Procurador-Geral Federal, cuja nomeação é feita pelo Presidente da República, após indicação do Advogado-Geral da União. As atribuições do Procurador-Geral Federal estão contidas no art. 11, parágrafo 2º, supracitada lei.

A PGF é responsável pela representação jurídica da Administração pública federal indireta, ao passo que à AGU compete a representação jurídica da administração pública federal direta e, também, dos Poderes Judiciário e Legislativo Federais, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União.

1.3 A Consultoria e o Assessoramento Jurídicos ao Poder Executivo.

A Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 131 da Constituição Federal de 1988, exerce as atividades de assessoramento e consultoria jurídica do Poder Executivo, sendo responsável pois, pela atuação preventiva junto ao Poder Executivo federal, para auxiliá-lo a realizar políticas públicas.

A área consultiva e assessoramento jurídicos da AGU é composta pelo Advogado-Geral da União, pela Consultoria-Geral da União e pelas Consultorias jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da

República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, conforme os arts. 4º, 10º e 11º, da Lei Complementar n.º 73/93.

Consultoria jurídica é o aconselhamento do interesse público, proveniente de Advogado do Estado, numa linha de controle de legalidade, que em certas condições, tem caráter vinculativo³. Já o assessoramento jurídico é caracterizado pela Advocacia no Estado, objetivando instrumentalizar a decisão administrativa, para que esta saia nos contornos da legalidade, mas que não tem efeito vinculativo para o administrador, embora possa trazer-lhes responsabilidades.

Dentro do seu múnus constitucional, a Advocacia-Geral da União, na função de consultoria e assessoramento jurídicos assume o desafio de defender a execução das políticas governamentais, dentro dos primados do Estado Democrático de Direito, cumprindo o papel de essencial à consecução da Justiça, princípio fundante da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso I, da CF/88).

Sendo, pois, a primeira instância de controle de legalidade dos atos da Administração Pública Federal, A Advocacia-Geral da União atua de forma preventiva, realizando o controle interno da legalidade das práticas administrativas, promovendo um exame prévio da legitimidade dos atos a serem praticados, conferindo-lhes a necessária legitimidade e coibindo as práticas perniciosas.

Dessa forma, procedimentos licitatórios, convênios, contratos, atos normativos e políticas públicas são analisados por membros da AGU, antes de serem assinados pela autoridade responsável. O exame jurídico desses atos pode evidenciar a tentativa de lesão ao patrimônio público do Estado, competindo ao membro da AGU manifestar-se pela impossibilidade de realização da ação pretendida, evitando-se, por conseguinte, a malversação de recursos públicos.

³ SESTA, Mário Bernardo, *In* Advocacia de Estado: Posição Institucional, p.p.196/197, RIL, nº 117. Brasília. 1993.

Não sendo ainda isso suficiente, cabe ainda, à AGU tomar providências contra os responsáveis, para combater a imoralidade administrativa e, eventualmente, provocar o Ministério Público para a adoção de providências criminais.

É nesse contexto, que ganha fundamental importância a atividade de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, exigindo da AGU papel relevante na defesa do patrimônio público (evitando prejuízos), no combate à corrupção e na efetivação das políticas públicas.

Sendo Advocacia de Estado e não de governo, a Advocacia-Geral da União contribui para a viabilização das políticas públicas, pautado na constitucionalidade e na legalidade, perseguindo a satisfação do interesse público e a concretização do Estado Democrático. A AGU presta consultoria ao Poder Executivo para que faça a melhor, mais segura e adequada escolha dentre as alternativas jurídicas que lhe forem oferecidas, ajuda o governante e demais participantes da estratégia de atuação, para bem elaborar o plano político, de acordo com a moralidade, com a legalidade, a fim de proporcionar o bem comum do povo.

Os Advogados da União jamais poderiam exercer a Advocacia de Governo. Não são advogados de governo porque são membros efetivos, oriundos de concurso público de provas e títulos, cuja investidura, evidentemente, não foi em caráter político, e porque não podem se submeter às conveniências políticas.

Por oportuno, faz-se salientar a tão discutida distinção entre interesse público primário e interesse público secundário. Os autores italianos fazem tal distinção, definindo os interesses públicos primários como aqueles pertinentes à sociedade como um todo e tutelados no ordenamento jurídico, enquanto os secundários seriam meramente da entidade governamental em si mesma considerada, seriam atinentes ao governo exercido em determinada época por

agentes públicos que integram o aparelho do Estado (coincidentes ou não com o interesse do corpo social)⁴.

Nessa toada, salienta Marçal Justen Filho que “*Deve-se ter em vista que nenhum interesse público se configura como conveniência egoística da Administração pública. O chamado interesse secundário (Alessi) ou interesse da Administração Pública não são públicos. Aliás, nem ao menos são interesses, na acepção jurídica do termo. São meras circunstâncias alheias ao Direito*”.⁵

Portanto, a Advocacia-Geral da União, na atividade de consultoria e assessoramento jurídico, persegue o interesse público primário, zelando pela constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos, fazendo prevalecer a soberania popular. Assim, quando os interesses dos agentes que exerçam circunstanciadamente a atividade administrativa não equivalem às demandas sociais, quando contraria princípios e normas, almejando finalidade diversa daquela posta ao órgão ao seu comando, a AGU atua preventivamente contra a prática do ato ilegal, cumprindo sua missão constitucional de assegurar a juridicidade das ações administrativas e a preservação do patrimônio público.

1.4 Autonomia e Posição Institucional da Advocacia-Geral da União.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve inovação significativa ao se dar tratamento em seção específica à Advocacia de Estado. E o Constituinte fez tanto em nível da União (art. 131), quanto dos Estados e do Distrito Federal (art. 132). E ao fazê-lo, na esfera federal, aglutinou as competências de representação, que era do Ministério Público, e a de consultoria

⁴ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. 1ª ed. Salvador: Editora Podium. 2008. p.61-62

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. O princípio da moralidade pública e o direito tributário. Revista trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros, v. 11, p.51-52, 1995.

e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, antes a cargo da Consultoria-Geral da República.

Concebido o novo órgão no âmbito da União no art. 131, e no nível das unidades federadas, o constituinte não os colocou dentro de quaisquer um dos “Poderes” clássicos, mas deixou em capítulo próprio, nas denominadas “Funções Essenciais à Justiça”. Porém, no âmbito federal, a Constituição determinou que o chefe máximo da Advocacia-Geral da União é da livre nomeação do Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, o que, na prática significou a subordinação da AGU ao Poder Executivo. Por simetria, nas unidades da federação, o Supremo Tribunal Federal já considerou inconstitucional dispositivo que coloque a Advocacia de Estado respectiva fora do Poder Executivo correspondente.⁶

De outra parte, a Lei Complementar n.º 73/93, que é a lei orgânica da AGU, no seu art. 11, colocou as Consultorias Jurídicas como sendo órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

Com efeito, vislumbra-se que o Título IV da Carta Política de 1988 (sobre a “Organização dos Poderes”) após tratar do Poder Judiciário, enuncia as funções essenciais à Justiça: a Advocacia, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Desse modo, no âmbito federal, vislumbra-se as Funções Essenciais à Justiça: o Ministério Público da União que cuida da advocacia dos interesses da sociedade, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos interesses difusos e coletivos em geral; a Advocacia-Geral da União que cuida da advocacia dos interesses do Estado, dos interesses públicos, como a síntese dos interesses da sociedade; e, por fim, a Defensoria Pública da União, que cuida da

⁶ Informativo 281 STF – 13 de setembro de 2002. ADI N. 217-PB. RELATOR: MIN ILMAR GALVÃO.

advocacia dos interesses dos hipossuficientes, dos interesses individuais daqueles que comprovem insuficiência de recursos.

Na lição de Moreira Neto, *funções essenciais à justiça se constituem num conjunto de atividades políticas preventivas e postulatorias através das quais interesses juridicamente protegidos são identificados, acautelados, promovidos e defendidos por órgãos tecnicamente habilitados, sob garantias constitucionais.*⁷

A palavra “essencial” juridicamente significa dizer que tais instituições não podem ser podadas, não podem deixar de existir, pois sua inexistência mutilaria o Estado Democrático de Direito. A idéia de essencialidade da função repudia a subordinação a outra função do Estado. A Advocacia-Geral da União é essencial ao Estado Democrático de Direito e não ao Poder Executivo, não devendo pois, estar subordinada a este.

Já a palavra “justiça” não deve ser concebida como um resultado unicamente advindo da atividade jurisdicional, mas também a justiça abrangente da equidade, moralidade e legitimidade.

Assim, compete à AGU – integrante do sistema de funções essenciais à justiça -, diante da sua posição estratégica no Estado democrático de Direito, zelar pela preservação do interesse público estatal, eis que, como advocacia de Estado que é e deve continuar a ser, tem como seu único cliente o Estado Brasileiro.

Para o bom desempenho de suas funções, faz-se mister que a AGU tenha prerrogativas e garantias para sua boa e independente atuação junto ao Poder Executivo federal, a fim de se evitar ingerências indevidas de governantes sobre os membros da Instituição.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais*. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: n. 36, dez. 1991, p.20

Consoante destaca Francisco Campos⁸:

“Toda vez que um serviço, por conveniência pública, é erigido em instituição autônoma, com capacidade própria de decisão, ou com capacidade decidir mediante juízos ou critérios da sua própria escolha, excluída a obrigação de observar ordens, instruções, injunções ou avisos de autoridades estranhas ao quadro institucional, com o fito de evitar infiltrações de natureza política no exercício da sua competência deliberativa ou decisória, impõe-se as garantias aos funcionários incumbidos de tomar as deliberações ou decisões institucionais, da necessária independência, mediante a única técnica eficaz, empregada em relação à justiça, de lhes assegurar a estabilidade nas funções e nos soldos.”

Nessa toada, alguns Estados-membros saíram na frente e promoveram importantes e necessários avanços institucionais para as suas procuradorias estaduais.

Anotam ALVES FERREIRA e FARIA que as Constituições Estaduais do Acre e Rio de Janeiro concederam autonomias funcional, financeira e administrativa para as suas Procuradorias-Gerais. Goiás e Paraná estabeleceram a inamovibilidade para os Procuradores de Estado. Rio Grande do Sul e Maranhão consignaram a irredutibilidade de vencimentos. O estado da Paraíba concedeu autonomias funcional, financeira, administrativa para sua Procuradoria-Geral e inamovibilidade para seus membros. O Paraná consignou, além da inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos. Mato Grosso estabeleceu possibilidade de elaboração de proposta orçamentária para a Procuradoria-Geral, inamovibilidade para seus membros e escolha do Procurador-Geral através de listas elaboradas, em razão de processo eletivo de membros da carreira. Alagoas consignou, também, esse processo de escolha para o Procurador-Geral, assim como adotou a irredutibilidade de vencimentos para os Procuradores. O Ceará, por fim, concedeu autonomias funcional, financeira e administrativa para sua Procuradoria-Geral e inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e vitaliciedade para os Procuradores de Estado.

⁸ CAMPOS, Francisco. Poder Judiciário – Garantias Constitucionais – Administração Pública – Ministério Público. Revista de Direito Administrativo, vol. 62, Rio de Janeiro, 1960, pgs. 328/329.

Não há dúvida que deve ser cultuado o pregado por Diogo de Figueiredo Mendonça Neto⁹, o qual proclama os princípios constitucionais informativos das Procuradorias dos Estados: essencialidade, institucionalidade, igualdade, unidade, organicidade unipessoal, independência funcional, inviolabilidade de autonomia administrativa e autonomia de impulso.

Segundo Diogo de Figueiredo Mendonça Neto, no artigo citado, esses princípios informam que:

“A essencialidade está afirmada na própria designação constitucional das funções. Elas não podem deixar de existir, com as características e roupagem orgânica que lhes são próprias, e nem tolhidas ou prejudicadas no seu exercício. Sua essencialidade, em última análise, diz respeito à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito e à construção do Estado de Justiça.

(...)

A independência funcional diz respeito à insujeição das procuraturas constitucionais a qualquer outro Poder do Estado em tudo o que tange ao exercício das funções essenciais à justiça.

A inviolabilidade é um consectário da independência funcional no que respeita às pessoas dos agentes públicos das procuraturas constitucionais. Assim como nenhum dos Poderes pode interferir no desempenho das funções essenciais à justiça, nenhum deles pode constranger, por qualquer modo, até mesmo pela manipulação de remuneração ou de qualquer outro direito, o agente nelas investido. O princípio ficou explícito genericamente, no artigo 135 da CF, para todas as funções essenciais à justiça, mas há garantias específicas de vitaliciedade e de inamovibilidade que privilegiam os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ainda assim, a mobilidade dos membros da Advocacia Geral da União e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal não poderá ser arbitrária, mas, ao contrário, sempre com motivação transparente, para que não encubra os mascarados atentados à independência funcional e à inviolabilidade de seus agentes.

A autonomia administrativa consiste na outorga, às procuraturas constitucionais, da gestão daqueles meios administrativos necessários para garantir-se-lhes a independência para atuar, mesmo contra os interesses de qualquer dos Poderes, notadamente do Poder Executivo, de cuja estrutura administrativa se vale. Trata-se, portanto, de uma

⁹ NETO, Diogo de Figueiredo Mendonça. *As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, pp. 25 e segs, dezembro de 1991.

condição constitucional para que prevaleçam, na prática, todos os demais princípios, tal como a Carta Política de 1988 veio a reconhecer também como imprescindível a expandir a auto-administração do Poder Judiciário (art. 96, I, II e III, e 99). Da mesma forma, para o Ministério Público, o alcance dessa autonomia está definido explicitamente no artigo 127, § 2º, deixando-se implícito, o princípio, no tocante às demais procuraturas, para ser considerado nas respectivas Constituições e leis orgânicas, conforme o caso.”

Assim, apenas com a almejada independência a Advocacia-Geral da União ficaria livre das vicissitudes ideológicas dos administradores que se sucedem de quatro em quatro anos, podendo, enfim, reestruturar de forma a cumprir plenamente sua atribuição constitucional que é, em última análise, a preservação do interesse e do patrimônio público.

As autonomias funcional, administrativa e financeira; a iniciativa de suas próprias leis; a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, além de prerrogativas especiais asseguram uma instituição mais sólida e independente.

A AGU, como uma instituição fortalecida, sem sombra de dúvidas, significa um advogado público independente, para exercer a sua competência constitucional, sem ingerências indevidas, em prol do interesse público primário a que está jungido e do Estado Democrático de Direito conquistado a duras penas pela sociedade brasileira.

CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO DO ADVOGADO DA UNIÃO NA ATIVIDADE DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO.

2.1 - A Atuação e as Prerrogativas do Advogado Parecerista.

A Constituição Federal, em seu art. 133 prevê a indispensabilidade do advogado à administração da justiça e a sua imunidade quanto aos atos e manifestações praticados no exercício da profissão, nos limites da lei. Trata-se de norma garantidora, que visa a assegurar ao advogado liberdade, autonomia e independência no seu ofício. Tal previsão coaduna-se com a necessária intervenção e participação da classe dos advogados na vida de um Estado democrático de direito.

Saliente-se, entretanto, que a inviolabilidade, como qualquer garantia constitucional, não é absoluta, mas limitada pela lei, de modo que pode ser responsabilizado e punido, civilmente e penalmente, pelos abusos que cometer.

Por sua vez, o Estatuto da Advocacia, Lei n.º 8.906, de 1994, repete a norma da Constituição, além de fixar direitos, deveres, infrações e sanções disciplinares. Estabelece no seu art. 32 que o advogado é responsável, no exercício profissional pelos atos praticados por dolo ou culpa e no art. 34, inciso IX ainda dispõe que constitui infração disciplinar o prejuízo, por culpa grave, de interesse confiado ao seu patrocínio.

Impede esclarecer que em se tratando de advogado público ainda há a submissão ao regime próprio, como no caso dos Advogados da União que se subordinam ainda à Lei Complementar n.º 73/93 e também à Lei n.º 8.112/91, eis que não se escusam da qualidade de servidores públicos.

De forma salutar ponderou Maria Sylvia Di Pietro¹⁰:

“(...) os advogados públicos que têm vínculo estatutário têm na realidade uma dupla situação estatutária, e quando nós falamos em situação estatutária nós estamos dizendo que são regidos por um estatuto, por uma lei, mas têm um vínculo com a entidade para a qual prestam serviços, junto a qual eles foram concursados e nomeados; paralelamente eles têm um vínculo com a Ordem dos Advogados do Brasil.”

Não por outra razão, o Estatuto da Ordem dos Advogados reza no seu art. 3º, § 1º, que os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime do estatuto da OAB e pelo regime próprio a que se subordinem.

O advogado público, portanto, têm duplo vínculo de natureza estatutária e, paralelamente, presta serviço público em sentido duplo: como servidor da Administração Pública presta serviço público porque presta uma atividade que é do Estado. Tem pois, um múnus a mais, porque enquanto o advogado privado defende o interesse do cliente, o interesse da parte; o advogado público defende o interesse público, não defende a autoridade, e às vezes isso gera conflitos.

A possibilidade de conflitos surge porque o advogado público é defensor do interesse primário, o interesse da coletividade e não do interesse da autoridade, que muitas vezes quer fazer prevalecer os seus anseios. Esse conflito de interesses se aguça diante do fato da Advocacia do Estado estar dentro da organização administrativa, não tendo a mesma autonomia que, por exemplo, o Ministério Público.

¹⁰ BDA – Boletim de direito Administrativo. Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo. Responsabilidade de Procuradores e Assessores Jurídicos da Administração Pública. Editora NDJ Ltda. N° 1. Ano XXIV. Janeiro Ano 2008. Págs 0/7.

Nesse contexto, faz-se necessário distinguir o advogado público que está em função de consultoria e o advogado público que está em função contenciosa, eis que o primeiro tem que estar na defesa da lei, da juridicidade, tem que ser imparcial, como se fosse o próprio juiz. O advogado parecerista participa do controle da legalidade da Administração Pública.

Orlando Gomes¹¹ sobre a atividade de consultoria prescreve:

“o advogado dedica-se a pesquisa e preparo de pareceres incisivos nos quais a paixão da síntese o amor da regra devem acusar indeclinavelmente a sua presença. Esses novos horizontes do exercício da profissão desconcertam aos que se aperfeiçoam à idéia de que a advocacia se exaure no patrocínio. O contraditório obriga o advogado militante a um trabalho em busca da verdade, negada pela outra parte, o consultor jurídico a Justiça ética, esta se manifesta na orientação, pareceres e trabalhos preventivos que lhe são afetos, lutando consigo mesmo, pesquisando e estudando soluções adequadas para os problemas que lhe cabem.”

Importante salientar que o advogado parecerista deve deter sua convicção e sua discricionariedade. Nas suas manifestações, opiniões e pareceres, não estão subordinados à Administração pública. É simplesmente o entendimento, a opinião técnica de quem, debruçado sobre os elementos que se lhe chegam, pronuncia-se dentro das suas prerrogativas funcionais.

Na atividade de consultoria, o parecerista tem por dever manifestar-se, exercendo tal função, com independência técnica e profissional. Como elemento imprescindível à administração da justiça, tem o direito assegurado a sua integridade em relação a seus entendimentos, manifestações e pronunciamentos emitidos e incrustados em seus pareceres administrativos todos, sem exceção, sob absoluta censura, e que deve sempre ser invocado preservando-se com isso sua imparcialidade e da própria instituição.

¹¹ Trecho extraído de AQUINO, Carlos Pessoa de. O advogado público. Sua independência e imunidade. Jus Navegandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3233](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3233). Acesso em 2009.

O Procurador deve deter necessariamente sua autonomia para que possa expressar seu entendimento à luz do direito, bem tratar dos interesses da coletividade com destemor e de forma descompromissada com quaisquer interesses a não ser com o respeito intangível aos mandamentos constitucionais e legais e não à vontade ou juízo de valor de terceiros e sim com sua própria consciência conforme já mencionado.

Como se denota, submetem-se à disciplina normativa dispensada aos Advogados em geral, o que lhes impõe a prerrogativa e o dever de exercerem a profissão com liberdade, sem receio de desagradar ou contrariar a qualquer autoridade (artigo 7º, inciso I c/c artigo 31 parágrafos 1º e 2º do EOAB). O advogado público exerce seu papel de aconselhamento jurídico e não administrador do Órgão interessado, seu papel dentre outros, é recomendar certas iniciativas dentro da sua ótica, de seus estudos, de sua análise, de seu entendimento enfim, cabendo ao administrador recepcioná-los ou não.

Na lição de Hugo Nigro Mazzilli a autonomia funcional consiste na *"liberdade de exercer o ofício em face de outros Órgãos e instituições do estado, ao passo que, a independência funcional é a liberdade com que estes exercem o seu ofício agora em face de outros órgãos da própria Instituição"*¹²

É dizer, da imunidade constitucional do advogado público decorre sua autonomia funcional protegendo sua atuação contra a interferência de pessoas ou instituições de fora da Instituição. A autonomia funcional consiste na liberdade no exercício da atuação, sem intervenção de outros órgãos ou membros da própria instituição.

Pela interpretação segura da Constituição Federal nos seus artigos 37 caput e 132 caput, e do princípio da indisponibilidade do interesse público nos leva

¹² Mazzilli, Hugo Nigro Mazzilli. Regime Jurídico do Ministério Público, São Paulo : Saraiva, 1993.

a crer que a autonomia funcional caracteriza-se pela insujeição das procuradorias constitucionais a qualquer outro Poder do estado em tudo o que tange ao exercício das funções essenciais à Justiça.

O Advogado da União, principalmente na função de consultoria e de assessoramento jurídico deve deter necessariamente sua autonomia para que possa expressar seu entendimento à luz do direito, bem tratar dos interesses da coletividade com destemor e de forma descompromissada com quaisquer interesses a não ser com o respeito intangível aos mandamentos constitucionais e legais e não à vontade ou juízo de valor de terceiros e sim com sua própria consciência conforme já mencionado.

Josaphat Marinho¹³ já defendia em 1983 a independência do advogado público esclarecendo que:

"não lhe cabe cumprir ordens, mas officiar nos processos, judiciais ou administrativos, com autonomia de deliberação, respeitado o direito ou o interesse sob sua guarda profissional. A medida de sua atuação encontra-se na lei e no amparo do patrimônio ou do interesse público, e não no arbítrio ou no preconceito dos agentes da Administração".

Patrícia Helena Massa¹⁴ relata que Geraldo Ataliba já anunciava, no IX Congresso Nacional de Procuradores do Estado que:

"O advogado do Estado não está obrigado ao patrocínio de interesses secundários da Administração, mas sim, apenas, à defesa do interesse primário, que mereceu tutela legal. Constitui-se, assim, a medida de sua parcialidade/independência".

Derly Barreto e Silva Filho¹⁵ sobre a autonomia funcional entende que:

¹³ MARINHO, Josaphat. Advocacia Pública, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 21, dezembro de 1983.

¹⁴ MASSA, Patrícia Helena. O Papel do Advogado Público na Administração Democrática e o Controle de Legalidade, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 47-48, janeiro-dezembro de 1997.

"há de ser entendida como a prerrogativa que assegura aos advogados públicos o exercício da função pública de consultoria e representação dos entes políticos independente de subordinação hierárquica (seja a outro Poder, seja aos próprios chefes ou órgãos colegiados da Advocacia Pública) ou de qualquer outro expediente (como manipulação de remuneração) que tencione interferir, dificultar ou impedir o seu poder-dever de oficiar de acordo com a sua consciência e a sua missão de velar e defender os interesses públicos primários, sem receio de "desagradar" quem quer que seja, Chefes de Poderes Executivos, Ministros, Secretários, Advogado Geral da União, Procuradores Gerais de Estados, órgãos colegiados das Procuraturas, chefia mediatas ou imediatas, magistrados ou parlamentares".

Tais ponderações só ratificam a idéia de que o art. 133 da Constituição Federal garante ao Advogado da União, no exercício da atividade de consultoria e assessoramento jurídicos, a atuação livre de pressões e influências, garantindo o respeito à indisponibilidade do interesse público e do princípio da legalidade e moralidade administrativas.

Em tese sobre o tema, Marco Túlio de Carvalho Rocha¹⁶ não discorda:

"A independência funcional dos Procuradores de Estado resulta também das características peculiares à própria advocacia: beneficia-lhes a garantia estampada no art. 133 da Constituição da República, isto é, são invioláveis por seus atos e manifestações no exercício da profissão. Por outro lado, a regulamentação legal da advocacia reflete sua aversão à hierarquia (cf. Lei 8.906, Estatuto da Advocacia e da O.A.B., art. 6º). A lei ao reafirmar a independência do advogado, garantiu a existência da advocacia pois aquele traço lhe é ínsito, como já ensinava o Procurador-Geral do Estado de Minas Gerais, Prof. JOSÉ OLYMPIO DE CASTRO FILHO:

independência quer dizer, gramatical e filosoficamente, liberdade, livre arbítrio, não sujeição a outros, nem a idéias de outros. E isso mesmo é o que a advocacia naturalmente acaba proporcionando aos que a

¹⁵ Silva Filho, Derly Barreto e. O Controle da Legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos Advogados Públicos, Tese Aprovada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 11/97.

¹⁶ ROCHA, Marco Túlio de Carvalho. A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais. Tese aprovada por unanimidade no XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, realizado de 30 de agosto a 3 de setembro de 1998 em Campos do Jordão-SP.

praticam, porque o advogado a ninguém está sujeito, de ninguém depende, é livre de se determinar, eis que a sua sujeição, via de regra, é a muitos, colocados em situação de se não tornarem um só, e apenas está constrangido a se determinar pelas idéias, concepções, princípios ou rumos que a sua própria inteligência lhe dita como aconselháveis.

Assim, é importante que se assegure ao parecerista a prerrogativa de atuar livremente, nos termos de sua consciência e da Constituição e das leis, sem subordinação a quem quer que seja, subordinando-se estritamente à juridicidade.

2.2 - Natureza Jurídica dos pareceres.

Parecer jurídico é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide.

Veja-se nesse sentido o posicionamento de Hely Lopes Meirelles¹⁷:

“Atos administrativos enunciativos são todos aqueles em que a Administração se limita a cientificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Dentre os atos mais comuns desta espécie merecem menção às certidões, os atestados e os pareceres administrativos.”

Oswaldo Bandeira de Mello¹⁸ conceitua parecer como sendo ato administrativo unilateral pelo qual se emite opinião sobre assunto jurídico, técnico ou administrativo submetido a pronunciamento. Tais manifestações servem para esclarecer, como elemento auxiliar e preparatório, os órgãos ativos, ou de controle, na consecução dos seus cometimentos.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. Brasileiro. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 192.

¹⁸ PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Volume I. 2ª edição. Ed. Forense. Rio de Janeiro. 1979. P. 575

Segundo o mesmo autor:

“Embora o parecer se distinga do ato praticado pelos órgãos ativos ou de controle, e em si não participe destes, que têm vida autônoma, os integra no procedimento administrativo, e mesmo afeta o ato conclusivo, se levado a efeito nos seus termos. Por vezes, o ato ativo ou de controle se reporta a ele. Então, as conclusões do parecer e até os seus fundamentos se relacionam com o ato do órgão ativo ou de controle, bem como com os participantes por ele atingidos”.

Os pareceres são classificados em facultativos, obrigatórios e vinculantes.¹⁹

Facultativo consiste em opinião emitida sobre matéria submetida à sua apreciação, sem que qualquer norma jurídica determine a sua solicitação.

Obrigatório consiste em opinião emitida sobre matéria submetida à sua apreciação, em virtude de preceito normativo que prescreve a necessidade de consulta e parecer como preliminar à emanção do ato. Entretanto, a obrigação aqui é só de pedir o parecer, jamais de segui-lo, de modo que seu desrespeito não constitui invalidade do ato.

Vinculante é aquele o qual não só a Administração Pública deve pedir ao órgão consultivo, como deve emanar o ato segundo à sua manifestação, em face de prescrição legal. Trata-se de regime de exceção e só se admite quando expressamente a lei ou o regulamento dispõe nesse sentido.

Há autores como Carvalho Filho que negam essa última espécie de parecer por entender contraditório à sua natureza, pois ao vincular outros agentes, o parecer não consubstanciaria um juízo de valor, mas propriamente uma decisão.²⁰

¹⁹ Ob. Cit., PP. 576

²⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 13 edição. Ed. Lúmen Juris. Rio de Janeiro. 2005. P.111

Veja-se o art. 42 da Lei 9.784/99, que delimita os conceitos de parecer “obrigatório” e “vinculante”, abordando as gradações entre eles e apontando seus efeitos no campo administrativo:

“Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.”

Ao comentarem o referido artigo, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari fortalecem a tese de que o parecer vinculante *é a própria decisão* e, portanto, descaracteriza-se absolutamente como peça opinativa:

“Parecer jurídico, portanto, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide.”

De fato, é difícil entender a distinção entre pareceres vinculantes e não-vinculantes contida no art. 42 da Lei 9.784, de 1999, pois parecer vinculante não é parecer: é decisão.

Neste tema, cabe lembrar a clássica orientação da perene doutrina do Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, lastreada em expoentes do direito comparado, que demonstra a dimensão polêmica do conceito e induz, mesmo, a previsão das dificuldades que ocorrerão em sua aplicação concreta:

“Alguns autores equipararam o parecer vinculante à autorização, ou aprovação prévia, e, portanto, o consideraram ato ativo, e outros como elemento constitutivo de ato complexo, como salientam LANDI e POTENZA [...]. Contudo, improcede a inclusão, por eles feita, de VITTA entre os adeptos da primeira orientação. Este [...] apenas pondera que em certos casos constantes da legislação italiana o parecer vinculante

funciona como uma espécie de autorização, mas a seguir esclarece que não é propriamente tal, pois continua a ser a expressão de um juízo.”

Hoje em dia, no entanto, os mestres o catalogam como um dos tipos de parecer, pois encerra enunciação de conhecimento, mero juízo sobre dado assunto, e, demais, os órgãos ativos podem se subtrair ao seu império, deixando de praticar o ato.”

Já se vê que, para o autor citado, o parecer vinculante não é um conceito fechado e seu âmbito de ação administrativa pode variar: em uma primeira situação descrita, o parecer vinculante pode ser de *alcance moderado*, e nesse caso o órgão ativo pode deixar de segui-lo, abrindo-se outras possibilidades: o órgão pode atender a outra determinada formalidade essencial, que permita o controle de sua ação – por exemplo, o recurso *ex officio* a órgão superior; ou o órgão encontra no parecer apenas o limite máximo de sua liberdade de ação; não pode ir além desse limite, mas sobra-lhe espaço discricionário – por exemplo, o caso de não poder aplicar penalidade mais severa que a prevista no parecer.

Resta a hipótese do parecer vinculante em sua *acepção absoluta*, ou seja, a execução do ato pelo órgão não admite qualquer margem discricionária: deve cumprir exatamente o estabelecido no parecer, não lhe sendo permitido até mesmo o “deixar de agir”. Nesse caso, o parecer do órgão consultivo, extrapolando suas funções usuais consoante regência legal autorizadora, caracteriza uma das partes de um ato complexo ou ato ativo autônomo, identificado como autorização ou aprovação prévia.

A partir das posições doutrinárias coletadas, e em que pesem as diferentes abordagens, cada qual com seus elementos significativos, resta suficientemente clara a idéia básica de que, no âmbito da Administração direta, autárquica, fundacional ou empresa controlada, o parecer jurídico só terá o caráter vinculante quando estabelecido na Lei de regência do órgão/entidade, ou mesmo (consoante abalizada opinião dos mestres Dallari e Ferraz), quando despacho normativo ordenar que o conteúdo do parecer, tendo por objeto situação específica a ser tratada em caráter uniforme, *determina obrigatoriamente* a decisão administrativa.

A definição da natureza do parecer jurídico ganha importância salutar na discussão da responsabilidade do advogado público atuante na área do consultivo, especialmente no âmbito de licitações e contratações em face do que dispõe o parágrafo único da Lei n° 8.666/93 que visando ao controle antecipado da regularidade e da validade dos atos relativos à gestão dos recursos públicos, determina que *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”*²¹.

Vale salientar que o artigo 11 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica da Advocacia Geral da União²² atenta especificamente para essa incumbência das assessorias jurídicas da Administração quando noticia a competência das consultorias jurídicas para, entre outras atividades, examinar prévia e conclusivamente os textos de editais,

²¹ “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

²² Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

contratos ou instrumentos congêneres, sendo que tal procedimento mostra-se consentâneo com o artigo 38 da Lei n. 8.666/93.

Nessa configuração institucional e profissional – ou seja, a do advogado membro de instância consultiva da Administração Pública, direta ou indireta – e levando em conta os dados doutrinários e jurisprudenciais em análise até o momento, vislumbram-se, efetivamente, hipóteses de compartilhamento de responsabilidades entre o ordenador de despesa e o parecerista.

Em diversos julgados que serão tratados no próximo item, o Tribunal de Contas da União – TCU tem responsabilizado advogados públicos em razão do parecer produzido na seara de contratos e licitações, entendendo-os responsáveis solidários com o ordenador de despesas. E tal responsabilidade não se restringe à atuação do TCU, tendo sido freqüente a propositura de ações de improbidade pelo Ministério Público contra procuradores ou advogados públicos em face das manifestações produzidas.

Mister frisar que o parecer de certa forma contribui para o esclarecimento a propósito do processo de licitação. Isto porque, além de integrar uma das fases que conforma a sua estrutura orgânica, atende ao formalismo derivado de sua natureza complexa. Todavia, não há de outorgar-lhe força dispositiva. Não cuida, pois, de uma declaração de vontade do Estado e, como tal, encerra apenas um *enunciado* fruto do pensamento ou do juízo de conhecimento concebido em razão do entendimento do parecerista.

Não tem de per si o condão de impor-se perante a Administração, posto traduzir razões explicativas a respeito de determinado ato ou fato exteriorizado pela manifestação individual do procurador emitente.

De sorte que esse instrumento de comunicação administrativa revela-se imprestável ao suprimento do processo decisório, que sempre esteve e está sob a competência do gestor público. A ele, portanto, não se vincula de modo a

comprometer o conteúdo versado dentro de uma perspectiva normativa, pois não fadado a produzir efeitos jurídicos como é inerente ao ato administrativo propriamente dito.

Traduz conceito expendido ao derredor de determinado assunto. De maneira que objetiva fornecer subsídios ao processo decisório, orientando o administrador quanto às questões jurídicas relevantes instrumentalizadoras do procedimento de compras e alienações e contratos administrativos.

De fato, o procedimento não se resume unicamente ao parecer do órgão técnico de assessoramento jurídico. Deveras, para sua concretização, demanda a reunião de vários documentos, dentre eles: atos, relatórios, deliberações da Comissão Julgadora, pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, o edital ou contratos, atos de adjudicação, recursos e discussões, despacho de anulação ou de revogação. Então, todos eles examinados em conjunto é que vão permitir o julgamento e decisão que se presume seja a mais correta, à luz do interesse público.

Não seria demais salientar, dentro da linha de raciocínio desenvolvida, que do parecer não emana efeitos jurídicos, porquanto a vontade da Administração Pública se expressa por meio de atos administrativos. Desse modo, não tem o condão de ordenar a atividade pública nem de estabelecer vínculo negocial com os particulares. Insere-se, pois, no contexto do processo administrativo, em razão de exigência legal, com o objetivo de atestar sua regularidade.

Daí poder concluir que quando a Lei de Licitações, bem como a Lei Complementar n.º 73/93 exigem aprovação prévia das minutas de contratos e editais de licitação pela assessoria jurídica, o fazem com o fito de possibilitar o controle da legalidade dos atos administrativos antes de serem praticados, permitindo ao administrador praticá-los tão somente se for considerado juridicamente adequado. Essa determinação legal se destina exatamente ao

controle antecipado da regularidade e da validade dos atos relativos à gestão dos recursos públicos

Com efeito, tais dispositivos não têm o condão de retirar do parecer o caráter de juízo opinativo emitido pelo advogado público, dentro de uma perspectiva normativa. Certamente, não é razoável pensar que quis o legislador impor responsabilidade solidária ao parecerista, o qual fica alheio ao procedimento decisório, estando este fadado sempre ao gestor público.

2.3 - A Atividade interpretativa do advogado parecerista e a sua responsabilidade na visão do Tribunal de Contas da União.

A Constituição Federal é expressa ao afirmar a imunidade do advogado, considerando-o imune e inviolável no exercício da sua profissão. Nesse contexto, impõe ressaltar que é da essência do sistema jurídico a permissão da pluralidade de interpretações. Até mesmo naquelas hipóteses em que o sentido e o alcance da norma são evidentes a partir da leitura fria da lei, haverá atividade interpretativa. A necessidade da interpretação é incontroversa.

É postulado da ciência jurídica a idéia de que não há norma sem interpretação, ou seja, toda norma, pelo simples fato de ser posta, é passível de interpretação. Friedrich Muller²³, tratando da não-identidade de texto da norma e norma salienta que “o teor literal de uma prescrição juspositiva é apenas a ponta de um ‘iceberg’”. Todo o resto, talvez o mais importante é constituído por fatores extralingüísticos, sociais e estatais, que mesmo se quiséssemos não poderiam ser fixados no texto, no sentido da garantia da sua pertinência.

²³ MULLER, Friedrich. MÉTODOS DE TRABALHO DO DIREITO CONSTITUCIONAL. 3ª edição revista e ampliada. Tradução Peter Naumann. Ed Renovar. Rio de Janeiro. 2005. P38

Com efeito, o texto da norma não contém a normatividade e sua estrutura material concreta. Ela limita e dirige as possibilidades legítimas e legais de concretização material determinada do direito no âmbito do seu quadro.

Todo enunciado jurídico é, em tese plurinormativo, porque a sua linguagem é naturalmente aberta, podendo, inclusive, chegar à ambiguidade. O intérprete/aplicador pode extrair de um mesmo texto, que se mantém inalterado ao longo do tempo, significados distintos, mas igualmente dotados de normatividade.

Toda interpretação é apenas uma entre as várias outras, igualmente possíveis e/ou aceitáveis, desde que observem critérios mínimos de lógica, racionalidade e razoabilidade, a cuja luz não se avalizam as que se mostrarem manifestamente absurdas. Assim, a discordância doutrinária ou a divergência jurisprudencial não podem levar à responsabilização se o advogado optou por uma das teses defensáveis ou se construiu uma tese igualmente defensável.

Interpretar é um ato de verdadeira criação, concretização, construção inicial do Direito. A norma jurídica não é o pressuposto da interpretação, mas sim o seu verdadeiro resultado. Ou seja, o conteúdo verdadeiro da norma é obtido, primeira e verdadeiramente, na atividade exegética.

A cada concretização os modelos normativos se ampliam e se enriquecem, adquirindo sempre novas possibilidades de utilização. Giovanni Reale²⁴ adverte que o processo dialético de compreensão da norma jurídica é uma atividade infinita, seja porque uma interpretação que até então parecia adequada mais adiante pode vir a se mostrar incorreta, seja porque, de acordo com a época histórica em que vive o intérprete não se excluem outras interpretações que, para

²⁴ REALE, Giovanni, ANTISERI, Dario. *História da Filosofia*. São Paulo: Edições Paulinas, Volume III, p. 630,1991.

aquela época, serão melhores ou mais adequadas, sem que essas novas formas de compreensão signifiquem a condenação, como erradas, de quantas que se produziram anteriormente.

É este, assim, o significado primeiro do ato de interpretar: concretizar, em uma visão pessoal, a obra que se está analisando. Exercer, portanto, um juízo de valoração sobre o objeto observado. Quanto mais abstrata for a linguagem utilizada, maior o campo de atuação do intérprete, maior, portanto, a importância da interpretação.

Com efeito, essa análise sistemática de princípios, regras, manifestações doutrinárias e jurisprudenciais, resulta do processo hermenêutico, onde o parecerista atua ao nível de seu convencimento quanto a conteúdo de assunto posto sob seu crivo. Nessas circunstâncias, e atendo-se as premissas aqui colocadas, o advogado público na sua condição de operador do direito tem constitucionalmente assegurada a sua autonomia funcional que lhe permite a possibilidade de interpretação de determinado contexto normativo.

Em palestra proferida em agosto de 2007, Maria Sylvia Di Pietro²⁵ tratou desse assunto com a sensibilidade de quem atuou por muito tempo na área de consultoria e assessoramento, fazendo as seguintes considerações:

“(...) não é só porque o advogado deu uma determinada interpretação e o Tribunal de Contas pensava de maneira diferente que o advogado vai poder ser punido, porque o Direito não é uma ciência exata; se fosse seria fácil nós chegarmos aqui a uma conclusão; se a interpretação fosse sempre exatamente a mesma não haveria controvérsias que acabam no judiciário, o intérprete máximo da lei; então eu dou um ainterpretação, a autoridade decide com base na minha interpretação, vem o Tribunal de Contas e diz: “ Não, não é esse o entendimento correto”. Eu acho que isso não é justificativa suficiente para achar que o advogado tenha que ser punido; ele está defendendo conscientemente de acordo com a interpretação que ele adotou; então, se ele der um parecer fundamentado, citar doutrina, jurisprudência ou der argumentos aceitáveis, EUA Cho que ele não pode ser punido.”

²⁵ BDA – Boletim de direito Administrativo. Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo. Responsabilidade de Procuradores e Assessores Jurídicos da Administração Pública. Editora NDJ Ltda. Nº 1. Ano XXIV. Janeiro Ano 2008. P. 04.

A responsabilidade do advogado público incumbido de elaborar o parecer jurídico que legitima a celebração dos contratos administrativos constitui fonte de intermináveis discussões.

A celeuma consiste em responder se em face do teor de parecer jurídico obrigatório e vinculante, tais advogados podem, ou não, ser responsabilizados, com ou sem solidariedade, por danos causados à Administração pública em razão de ausência de requisitos que a lei exige à validade do ato sobre cuja prática devam opinar juridicamente.

A Constituição Federal é expressa ao afirmar a imunidade do advogado, considerando-o imune e inviolável no exercício da sua profissão. Como dito anteriormente tal garantia constitucional não é absoluta, de modo que só subsiste se sua atuação ocorrer nos limites da lei. Desta forma, como elemento constitucionalmente imprescindível à administração da Justiça, o advogado público tem o direito assegurado a sua integridade em relação a seus entendimentos, manifestações e pronunciamentos emitidos e incrustados em seus pareceres, dentro da racionalidade, lógica, razoabilidade e valendo-se sempre da técnica própria do seu ofício, preservando-se com isso sua imparcialidade e da própria Instituição.

O desafio, portanto, é responder se é possível responsabilizar solidariamente o advogado público com o gestor, em face de seus pareceres, sem comprometer a sua liberdade de interpretação, intrínseca à seara jurídica, e, conseqüentemente, sem esvaziamento da referida regra constitucional.

Algumas decisões do Tribunal de Contas da União²⁶ têm responsabilizado o advogado público, ensejando a aplicação de multa, em face de manifestações

²⁶ Acórdão Nº 880/2003 – Primeira Câmara; Acórdão 1427/2003 –Primeira Câmara; Acórdão 462/2003 Plenário; Acórdão 226/2004 – Plenário; Acórdão 147/2006 – Plenário; Acórdão 20/2007 – Plenário; Acórdão 3659/2007 - Primeira Câmara; Acórdão n.º 1524/2005 - Plenário, Acórdão n.º

jurídicas em pareceres. Segundo essa Corte de contas, na prática administrativa de muitos órgãos e entidades da Administração Pública, há a identificação de vários e reiterados casos de pareceres jurídicos, a fundamentar reajustes ilegais da remuneração de contratos, pagamentos indevidos, contratações sem licitação indevidas, sempre em detrimento do Erário.

Alega o TCU que existe uma larga multiplicidade de situações de fato em que fraudes gravíssimas contra o Erário ocorriam sistematicamente fundamentadas em pareceres jurídicos.

No Acórdão n.º 1427/2003 – Primeira Câmara, decisão paradigmática sobre o assunto aqui versado, defendeu o TCU que a responsabilidade do advogado autor de um parecer jurídico deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas.

Na primeira, apurar-se-ia a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei 8.906/94, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes.

Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência do TCU.

Para o referido Tribunal, o parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão e entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

Sustenta em várias decisões que o fato de o parecerista não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição do Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário, cujo principal fundamento foi o parecer jurídico.

Em suas decisões o TCU consubstanciou o entendimento de que na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexos de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer “*desarrazoado, omissos ou tendenciosos*”, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário.

Assim, defende que sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

Para efeito de ilustração merece transcrever o teor do item 8.6 do Acórdão 287/2002- TCU/Plenário, por demonstrar o quanto o advogado parecerista, na visão do TCU, pode ter a sua interpretação jurídica limitada, restringindo-se à mera repetição do posicionamento de alguns órgãos de controle, *in verbis*:

“Advertir a Procuradoria-Geral e as Procuradorias Regionais do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT que a emissão de pareceres jurídicos desprovidos de lógica jurídica razoável, ou que deixem de observar jurisprudência consolidada desta Corte, ou ainda que ignorem determinação dirigida ao extinto DNER ou ao DNIT podem resultar aplicação de multa ou, eventualmente, imputação de débito aos consultores jurídicos que hajam concorrido para a irregularidade(...)”

Contra argumentando a aplicação de multa pelo TCU, o procurador responsável pela emissão do parecer jurídico apresentou considerações, as quais também merecem transcrição²⁷:

“entendante seria reiterar o entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência de que parecer não é ato administrativo; de que o advogado público tem assegurado o direito constitucional de opinar segundo as suas convicções, e em consonância com o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n° 8.906/94), de forma consciente e responsável, sem medo de externar sua opinião, liberdade essa que vem sendo afetada por decisões dessa Corte, de forma prejudicial ao comando dos atuais administradores e procuradores, que preferem negar o bom direito ao fito de evitar responsabilizações e outros dissabores, sem refletirem quanto aos danos dessa atitude negativista”

Em recentes decisões a referida Corte de contas tem mantido o posicionamento quanto à possibilidade de responsabilidade solidária do advogado público com o gestor, o que certamente, influenciou a mudança de posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o que demonstraremos no próximo capítulo.

²⁷ Acórdão 20/2007 – Plenário.

**CAPÍTULO III- DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SOBRE RESPONSABILIDADE DE ADVOGADO PÚBLICO
PARECERISTA E SUA REPERCUSSÃO.**

3.1 A Responsabilidade Solidária do Advogado Parecerista: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em face dos julgamentos dos MS 24.073-3, 24.584 e 24.631.

O Supremo Tribunal Federal, em três oportunidades, expediu relevantes manifestações sobre os efeitos do parecer jurídico, abordando a polêmica questão da responsabilização solidária do advogado membro de assessoria jurídica de órgão ou entidade da Administração Pública, juntamente com o ordenador de despesa, por danos causados ao erário.

Na primeira decisão, referente ao MS nº 24073, na relatoria do Ministro Carlos Velloso, ficou assentado que o parecer não é ato administrativo, mas opinamento que visa esclarecer e informar. Decidiu-se que o parecerista é civilmente responsável por seus atos se causar dano a clientes ou a terceiros, e se o ato opinativo for praticado com erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo. Sob tais argumentos, o STF considerou o TCU incompetente para responsabilizar advogados em razão de suas manifestações. *In verbis*:

“Constitucional. Administrativo. Tribunal de Contas. Tomada de contas. Advogado. Procurador. Parecer. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13a. ed., p. 377.

II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

III – Mandado de Segurança deferido.”

Nos termos desta decisão, o TCU teria competência para julgar contas (responsabilizar) de todos os que derem causa a prejuízo ao erário, exceto em relação aos advogados, que somente poderiam ter suas manifestações apreciadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Na oportunidade do voto, no sentido do deferimento da segurança, o Ministro Nelson Jobim ponderou:

“Sr. Presidente, pelas informações contidas no voto do Relator, só faltava o Tribunal de Contas também envolver os eventuais doutrinadores que embasaram o parecer dos advogados. E isso está perto. No momento em que se fala de “doutrina pertinente”, a impertinente pratica o ato de improbidade.(...) O caso específico mostra claramente o exagero da visão, quase de pensamento único, pretendida pelo Tribunal de Contas quanto às questões jurídicas. Divergir desta Corte, é ter responsabilidades, em termos, inclusive, de análise de questões jurídicas, aplicadas em questões técnicas, podendo atingir até contadores, técnicos de contabilidade, economistas, etc.”

Na segunda decisão, MS 24.584, na relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o advogado público poderia responder solidariamente pela aprovação ou ratificação de documento pactual, diferentemente do que ocorre com a emissão de parecer opinativo. Veja-se a síntese da decisão, conforme resumida pelo Informativo STF:

“Responsabilidade solidária de Assessoria Jurídica

Em conclusão de julgamento, o Tribunal, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União – TCU que determinara a audiência de procuradores federais, para apresentarem, como responsáveis, as respectivas razões de justificativa sobre ocorrências apuradas na fiscalização de convênio firmado pelo INSS, em virtude da emissão de pareceres técnico-jurídicos no exercício profissional – v. Informativos 328, 343, 376 e 428. Entendeu-se que a aprovação ou ratificação de termo de convênio e aditivos, a teor do que dispõe o art. 38 da Lei 8.666/93, e diferentemente do que ocorre com a emissão de simples parecer opinativo, possibilita a responsabilização solidária, já que o administrador decide apoiado na manifestação do setor técnico competente (Lei 8.666/93, art. 38, parágrafo único: ‘As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração’). (MS 24584/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 9/8/2007).

Para tal decisão sustentou-se a tese de que o tipo de parecer mencionado no art. 38 da Lei 8.666/93 é vinculante, o que significa dizer que, diferentemente do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo, o administrador decide apoiado na análise do setor jurídico, possibilitando assim a responsabilidade solidária do advogado. Certamente a decisão foi tomada considerando que nesses casos a Lei prevê um verdadeiro compartilhamento do poder de decisão entre a autoridade executiva e o órgão consultivo, pois a Lei das Licitações condiciona a prática do ato examinado à prévia aprovação da assessoria jurídica.

Partindo dessa premissa, foi denegado o mandado de segurança, impetrado por procuradores federais contra ato do Tribunal de Contas da União que determinara a audiência dos impetrantes, para apresentarem, como responsáveis, as respectivas razões de justificativa sobre ocorrências apuradas na fiscalização de convênio firmado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social.

Na ocasião, foram vencidos os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia, que deferiam a ordem, mesma opinião apresentada pelo parecer do Ministério Público.

Enfatizou o ministro relator que a imunidade profissional do corpo jurídico não se confunde com indenidade, não podendo gozar da proteção mandamental da impetração para eximirem-se dos riscos de investigação administrativa.

Na oportunidade, não houve confirmação da responsabilização dos impetrantes, apenas se decidiu que descabe mandado de segurança para impedir a convocação do parecerista pelo Tribunal de Contas da União, para prestarem esclarecimentos a respeito da sua atividade advocatícia.

O voto-vista do ministro Gilmar Mendes defendeu o cabimento do mandado de segurança, diante do fato do Tribunal de Contas da União ter convocado os impetrantes já na condição de responsáveis por ato considerado

irregular, fundamentando-se no art. 43, inciso II, da Lei n° 8.443/92 e não para prestar mera informação. Considerou que a responsabilidade do advogado deve ser pertinente com a própria atividade de consultoria jurídica, não podendo ser responsabilizado por atos que extrapolem sua competência institucional no âmbito da Administração Pública.

A terceira decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, proferida no MS 24.631/DF, reconheceu três espécies de parecer²⁸.

Na primeira espécie, a consulta é facultativa, sendo que o poder de decisão da autoridade administrativa não se altera pela manifestação do órgão jurídico. Na segunda, a consulta é obrigatória, porém a manifestação da unidade jurídica pode ser favorável ou contrária. Exige-se apenas que a autoridade administrativa se obrigue a praticar o ato tal como submetido à consultoria. Nesses dois casos, o parecer tem natureza de mera opinião, não havendo responsabilidade solidária do advogado público.

Na terceira e mais polêmica espécie de parecer, exige-se não só que a lei estabeleça a obrigatoriedade da consulta, como também imponha que o

²⁸ EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA DO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I – Repercussões de natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer, ou, então, não decidir. II – No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III – Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma largada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. IV – Mandado de Segurança deferido. (STF, Pleno - MS n° 24.631-3/DF, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA. DJU, 01.02.2008)

administrador decida nos termos do parecer ou, então, não decida. Nesse caso, entendeu o Supremo Tribunal Federal que há efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão entre o administrador e a assessoria jurídica.

Desse acórdão, podemos extrair logo três pontos principais: os primeiros são o fato do Supremo endossar mais uma vez que só vai haver responsabilização se o advogado agiu com culpa advinda de erro grave, além do reconhecimento doutrinário das três espécies de parecer. O terceiro ponto é que só vai haver responsabilidade nas manifestações jurídicas quando o parecer for vinculante.

Em outras palavras, o STF sedimentou o entendimento no que tange à responsabilização do advogado: este somente vai ser responsabilizado em três ocasiões: culpa grave (erro inescusável), dolo e quando o parecer for vinculante. Portanto, diferentemente de posições anteriores, em que qualquer tipo de parecer era suficiente para excluir a responsabilidade (MS 24.073/DF), hoje os pareceres vinculantes atribuem responsabilidade solidária entre advogados e autoridades, pois, segundo o Supremo, a lei define um compartilhamento de decisões entre tais agentes.

A despeito da decisão unânime, alguns votos amenizaram a fundamentação do voto-relator do Ministro Joaquim Barbosa que, contundentemente, afirmara que na espécie de parecer vinculativo, estar-se-ia diante de um ato administrativo complexo, e o parecerista poderia responder conjuntamente com o administrador, pois ele seria também administrador nesse caso.

“Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso.”

Consoante destacou o Ministro Carlos Brito, ainda nessa terceira espécie de parecer, o advogado público atua não como administrador e sim, como profissional jurídico, lidador jurídico, o que se conclui que a sua responsabilidade estaria restrita à seara do direito.

Nessa mesma toada, complementa o Ministro Marco Aurélio: *“Senhor Presidente, é acaciano: parecer, enquanto parecer, é parecer. (...) Não transforma o autor em administrador obrigado a prestar contas ao Tribunal respectivo. Não e dado chegar a esse ponto.”*

3.2 Análise crítica e repercussões das decisões do STF sobre responsabilidade solidária do parecerista.

Em resumo, pode-se afirmar que os advogados podem ser responsabilizados em razão de manifestações jurídicas produzidas em processos administrativos que causem dano ao erário em razão de fraude, de conluio, ou quando for adotada tese jurídica absurda ou já rejeitada pela jurisprudência. Não é legítimo, todavia, responsabilizá-los, judicial ou administrativamente, em razão do conteúdo das suas manifestações, se defenderem tese razoável e bem fundamentada.

As últimas decisões da Suprema Corte trouxeram, sem sombra de dúvidas, um clima de apreensão entre os advogados públicos, especialmente aqueles que atuam na área de licitações, contratos e convênios, diante da possibilidade de responsabilização em decorrência dos pareceres emitidos.

O Supremo Tribunal Federal, ao entender que a expressão “aprovar” encerra um compartilhamento de responsabilidades, vinculou a manifestação jurídica do advogado público à decisão do ordenador de despesas, responsável pelo contrato, execução e respectivas contas.

Conforme salienta Ronny Charles²⁹:

“não se encontra na Constituição Federal qualquer paralelo que admita o entendimento de que a expressão “aprovar” impõe o compartilhamento de responsabilidades. Tal vocábulo em vários dispositivos constitucionais é utilizado para indicar uma necessidade de análise do ato, por órgão diferente do responsável pela decisão, consoante se observa nos incisos IV, XIV e XVII do art. 49, e III, IV, e XI, do art. 52. “

Assim, como forma de preservar a própria liberdade profissional do advogado público, poder-se-ia interpretar que a norma do art. 38, parágrafo único da Lei de Licitações, ao exigir a necessidade de aprovação da minuta de edital de licitação, contrato e convênio, apenas garante a participação do advogado como um fiscal, impõe tão somente que o ordenador de despesas consulte previamente um profissional jurídico para se garantir de que a sua decisão encontra respaldo legal.

Com efeito, isso não significaria a indenidade do corpo jurídico, até porque o advogado público, no que pertine à sua própria atividade de consultoria jurídica, quando agisse com culpa grave ou dolo, seria responsabilizado nos termos do Estatuto da Advocacia, e sendo advocacia pública seria também responsabilizado na forma da Lei n.º 8112/91 e ainda nos ditames de regimes próprios, como no caso dos Advogados da União, que se submetem igualmente às penalidades da Lei Complementar n.º 73/93³⁰.

²⁹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. A responsabilidade solidária do advogado parecerista na licitação e a posição do STF. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1605, 23 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10689>>. Acesso em: 04 jun. 2009.

³⁰ “Art. 32. A atividade funcional dos membros efetivos da Advocacia-Geral da União está sujeita a:

I - correção ordinária, realizada anualmente pelo Corregedor-Geral e respectivos auxiliares;

II - correção extraordinária, também realizada pelo Corregedor-Geral e por seus auxiliares, de ofício ou por determinação do Advogado-Geral da União.

Art. 33. Concluída a correção, o Corregedor-Geral deve apresentar ao Advogado-Geral da União relatório, propondo-lhe as medidas e providências a seu juízo cabíveis.

Lucas Rocha Furtado observa a questão sob um ângulo peculiar, advertindo:

“A correta definição do papel do órgão jurídico é aspecto fundamental na definição da sua responsabilidade, especialmente quando se tratar de falhas técnicas nos projetos em que atua, em razão do princípio da segregação das funções. É dever do advogado verificar se constam dos autos os estudos ou as informações técnicas que justificam as especificações do objeto do contrato e as exigências de qualificação técnica e econômico-financeiras constantes do edital e da licitação. Não se deve esperar, especialmente em situações que requeiram elevado nível de conhecimento técnico, que os advogados sejam capazes de identificar eventuais falhas técnicas e que sejam capazes de refutá-las em suas manifestações jurídicas.”³¹

Segundo o referido autor, não é correto responsabilizar o órgão jurídico em razão de falhas técnicas, ocorridas nos processos em que atua, como por exemplo, erros na especificação do objeto no projeto básico ou no termo de referência ou em razão de instruções falsas, declarações incorretas. E acrescenta, se em determinado processo licitatório constam especificações técnicas do órgão que subsidiou a elaboração do projeto básico e constata-se que tais informações levou ao direcionamento da contratação, não se pode responsabilizar o parecerista. Pretender, por exemplo, que o advogado público seja responsável por eventual burla no procedimento licitatório mostra-se completamente abusivo.

Não cabe ao Advogado conferir as declarações da Administração, até porque não tem ele o dever, os meios, sequer a legitimidade de deflagarem investigação para aferir tais informações. No máximo, pode lhe exigir que ressalte no parecer a necessidade da Administração juntar aos autos os elementos comprobatórios das suas declarações.

Art. 34. Qualquer pessoa pode representar ao Corregedor-Geral da Advocacia da União contra abuso, erro grosseiro, omissão ou qualquer outra irregularidade funcional dos membros da Advocacia-Geral da União.”

³¹ FURTADO, Lucas Rocha. CURSO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 1ª Edição. Ed Fórum. Belo Horizonte. 2007. P 215

Sem sombra de dúvidas, não se defende que o parecerista esteja isento de responsabilidade, especialmente em matéria de licitação. Todavia, a imputação de responsabilidade deve estar adstrita à pertinência da própria atividade de consultoria jurídica.

Assim, nos termos da legislação específica responderia pela emissão do parecer, quando ausente a acurada análise jurídica-formal, típica do seu ofício e não pelo ato administrativo.

Não há dúvidas, e isso restou evidenciado nas decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos votos do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Joaquim Barbosa, que a imputação de responsabilidade solidária do parecerista com o ordenador de despesas foi uma forma de coibir a malversação de recursos públicos por administradores corruptos, os quais, quando investigados, utilizam-se como principal tese de defesa, o respaldo de parecer jurídico. Não se pode olvidar, entretanto, que a formação do processo, as decisões que o antecedem e os desvios de execução ocorrem em momentos que fogem ao controle do parecerista, o qual, limitado às suas atribuições, fica alheio aos acontecimentos posteriores e até anteriores ao parecer.

Sendo assim, cabe ressaltar que a responsabilização do advogado público deve estar adstrita à questões jurídicas. Além disso, a avaliação do parecer não poderia ater-se a aspectos de cunho nitidamente subjetivo, como o de motivação da tese. Esta avaliação será feita estritamente sob o aspecto da ocorrência de culpa grave ou dolo.

Nesse contexto, convém ressaltar que é da essência do sistema jurídico a permissão da pluralidade de interpretações. Até mesmo naquelas hipóteses em que o sentido e o alcance da norma são evidentes a partir da leitura fria da lei, haverá atividade interpretativa. A necessidade da interpretação é incontroversa.

Conforme os ensinamentos de Kelsen³², toda norma jurídica é plurissignificativa, porque a sua linguagem é naturalmente aberta, podendo, inclusive, chegar à ambigüidade. Com efeito, toda interpretação é apenas uma entre as várias outras, igualmente possíveis e/ou aceitáveis, desde que observem critérios mínimos de lógica e racionalidade. Assim, a discordância doutrinária ou a divergência jurisprudencial não podem levar à responsabilização se o advogado optou por uma das teses defensáveis ou se construiu uma tese igualmente defensável.

De qualquer modo, tal premissa não é capaz de afastar todo o receio dos advogados públicos ao emitirem pareceres de natureza vinculativa. Afinal, quem terá a legitimidade para dizer se tal tese é ou não plausível? Certamente haverá o risco de o Tribunal de Contas da União ou o Judiciário entender insustentável uma tese, considerada pelo parecerista, claramente plausível. Por conseguinte, existirá naturalmente uma cautela exacerbada na emissão dos pareceres, um engessamento na atividade interpretativa do advogado público, podendo implicar uma certa dificuldade ou um efeito inibitório nas atividades regulares da Administração.

Ressalte-se por oportuno, que o exercício da atividade do parecerista, salvo quando houver conluio, dolo e má-fé, não pode traduzir-se em cometimento de transgressão, comprometimento, atentado ou qualquer comportamento reprovável, pois a se admitir tal hipótese seria como atribuir a um Julgador, a um Magistrado, sua punição por ter um determinado entendimento.

Na advocacia estatal o referido profissional tem por dever manifestar-se, exercendo tal função, com independência técnica e profissional, não sendo plausível que perca a sua independência técnica, ficando amarrado à opinião oficial como nos estados totalitários.

³² KELSSEN, Hans. Teoria Pura do Direito, 7^a edição, São Paulo, Ed Martins Fontes, 2008.

Com efeito, a questão nos termos em que foi posta pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União representa um obstáculo no caminho do espaço da elaboração criativa pela inibição da livre expressão do seu convencimento. É fomentar o justo receio de ser tomado pelo temor que possa dimanar de qualquer descuido em razão do ponto de vista expendido. É restringir a autonomia de vóu tolhendo sua capacidade de produzir face à censura imposta ao pensamento aberto, contido por um espaço delimitado, capaz de abortar a expansão do raciocínio.

Nesse contexto, faz-se necessária uma atuação da própria Advocacia-Geral da União na defesa das prerrogativas de seus membros no âmbito do Tribunal de Contas da União. Medida assim ocorreu recentemente em face de Acórdão do TCU, que ensejou petição de esclarecimentos da AGU, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX), órgão da Consultoria – Geral da União para o ministro relator Benjamim Zymler.

No caso, foram instaurados, no âmbito do Tribunal de Contas da União, dois processos para apurar supostas irregularidades no Ministério dos Transportes com relação aos contratos celebrados respectivamente, entre a União (Ministério dos Transportes) e as empresas Montana Soluções Corporativas S/A e Poliedro – Informática, Consultoria e serviços Ltda.

Na apuração realizada pela Corte de Contas é possível verificar que, a princípio, os analistas do Tribunal identificaram supostos erros na emissão de pareceres jurídicos cometidos pelos Advogados da União lotados na Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, responsabilizando-os pelos vícios teoricamente existentes nos contratos.

A questão jurídica versava sobre a interpretação da Lei n.º 8.666/93 quanto ao termo *a quo* da retroatividade dos efeitos financeiros de repactuação. Segundo a Corte de Contas, só era possível retroagir até a data do pedido, enquanto para os Advogados da União lotados na referida Consultoria, a

retroatividade poderia ocorrer até a data do início da vigência da convenção coletiva ou do dissídio.

A Advocacia-Geral da União elaborou Petições de esclarecimentos que foram protocoladas junto ao TCU com fins de que se evitasse a indevida responsabilização dos membros da Advocacia-Geral da União que perfeitamente cumpriram com seu papel funcional e institucional.

Diante dessa intervenção da AGU, o TCU acabou acatando o entendimento esposado pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes.

Tal fato demonstra de forma cristalina o quanto resta vulnerável a imunidade do advogado público, eis que a iminência constante de uma responsabilização pelos órgãos de controle, pelo simples fato de divergir, limita indiscutivelmente a sua compreensão jurídica.

Conclusão

Por força do art. 131 da Carta de 1988, a Advocacia-Geral da União, integrando o sistema denominado funções essenciais à Justiça, ficou incumbida ordinariamente, dentre outras atribuições, de prestar consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo federal, assegurando-lhe segurança jurídica e eficiência na tomada de decisões.

Dentro dessa função institucional, a Advocacia-Geral da União é responsável pela análise dos aspectos jurídicos referentes ao plano político que o governo tentará levar a efeito, sendo importante parceira do Poder Executivo federal no processo de política pública.

Sendo advocacia de Estado e não de governo, a Advocacia-Geral da União é responsável pela defesa dos interesses públicos estatais e pela preservação do regime democrático, não podendo ser utilizada para corroborar arbitrariedades de governantes.

A Constituição Federal, em seu art. 133 prevê a indispensabilidade do advogado à administração da justiça e a sua imunidade quanto aos atos e manifestações praticados no exercício da profissão, nos limites da lei. Trata-se de norma garantidora, que visa a assegurar ao advogado liberdade, autonomia e independência no seu ofício.

Se por um lado, não se pode sustentar a imunidade absoluta do advogado, por outro, não se pode exigir a infalibilidade do parecerista no exercício de seu ofício, de modo que a sua responsabilização só deve ocorrer, em razão da atividade de assessoramento jurídico e quando atuar com culpa grave ou dolo, deixando de apontar a ilegalidade latente ou sustentando tese juridicamente implausível.

Importante assentar que tal responsabilidade deve ser apurada caso a caso, observando-se o devido processo legal e a ampla defesa, com a abertura de processo administrativo, no qual o profissional jurídico tenha a possibilidade de demonstrar que agiu dentro da legalidade, com a cautela exigida para o seu mister. Assim, não basta a mera existência do parecer vinculativo e o ato administrativo do qual resultou dano ao erário, será necessário provar que a

manifestação jurídica continha elementos de dolo ou culpa grave, ou seja, a que não consegue se escusar.

Assim, a tese de possibilidade de responsabilização dos advogados públicos em razão da emissão de pareceres jurídicos deve estar indispensavelmente calcada na análise de cada caso concreto, na estrita verificação da fundamentação do parecer.

As últimas decisões do Supremo Tribunal Federal, se não forem bem aplicadas, podem permitir uma opinião do Tribunal de Contas da União, superior e vinculante sobre qual o direito aplicável, já que, em última análise, uma eventual responsabilização do advogado ocorreria porque o Tribunal de Contas definiu que a compreensão jurídica do parecerista está errada. Tal situação seria incompatível com a garantia da inviolabilidade do advogado público, ainda que relativa, eis que seria intelectualmente engessadora.

Para evitar o engessamento da atividade interpretativa do Advogado da União, a Advocacia-Geral da União deve envidar esforços com o fito de assegurar a independência funcional dos seus membros, sob a proteção de mecanismos de garantia, tais como a atuação livre de pressões e influências, independência funcional, inamovibilidade e outras prerrogativas que, infelizmente, não foram contempladas na Lei Complementar 73/93.

Tais mecanismos evitarão retaliações indevidas pelo conteúdo jurídico de seus pareceres, permitindo, assim, o fiel exercício do seu papel constitucional na defesa do interesse público primário.

REFERÊNCIAS:

AQUINO, Carlos Pessoa de. **O advogado público. Sua independência e imunidade.** Jus Navegandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3233](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3233). Acesso em 16 maio 2009.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martins; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 1ª ed. São Paulo. Saraiva. 2007.

CAMPOS, Francisco. **Poder Judiciário – Garantias Constitucionais – Administração Pública – Ministério Público**. Revista de Direito Administrativo, vol. 62, Rio de Janeiro. p. 328/329. 1960.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: Editora Podium. 2008. p.61-62

DI PIETRO, Maria Silvia. **Responsabilidade de Procuradores e Assessores Jurídicos da Administração Pública**. BDA – Boletim de direito Administrativo. Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo. Editora NDJ Ltda. N° 1. Ano XXIV. Janeiro Ano 2008. p 0/7.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 1ª Edição. Ed Fórum. Belo Horizonte. 2007. p 215.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª Edição. Ed Lúmen Iuris. Rio de Janeiro. 2005. p.111/112.

FILHO, Marçal Justen. **O princípio da moralidade pública e o direito tributário**. Revista trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros, v. 11, p.51/52, 1995.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª Edição. Ed. Dialética. São Paulo. p.372/373, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**, 7ª edição, São Paulo, Ed Martins Fontes, 2008.

MARINHO, Josaphat. **Advocacia Pública**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 21, dezembro de 1983.

MASSA, Patrícia Helena. **O Papel do Advogado Público na Administração Democrática e o Controle de Legalidade**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 47-48, janeiro-dezembro de 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1993.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo**. Brasileiro. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 192.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais**. Publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: n. 36, p.20, 25 e segs. dez. 1991

MULLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. 3ª edição revista e ampliada. Tradução Peter Naumann. Ed Renovar. Rio de Janeiro. 2005. P38

PINTO FERREIRA. **Comentários à Constituição Brasileira**. vol.V, São Paulo, Saraiva, 1992.

REALE, Giovanni, ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. Volume III. São Paulo: Edições Paulinas, 1991. p.630.

ROCHA, Marco Túlio de Carvalho. **A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais**. Tese aprovada por unanimidade no XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, realizado de 30 de agosto a 3 de setembro de 1998 em Campos do Jordão-SP.

SESTA, Mário Bernardo. **Advocacia de Estado: Posição Institucional**. RIL, nº 117. Brasília. p.196/197.1993.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **O Controle da Legalidade diante da remoção e inamovibilidade dos Advogados Públicos**. Tese Aprovada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 11/97.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **A responsabilidade solidária do advogado parecerista na licitação e a posição do STF**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1605, 23 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10689>>. Acesso em: 04 jun. 2009 .