



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Responsabilidade do Advogado Público na Emissão de seus Pareceres

Túlio Marco Castro Barreto

Rio de Janeiro
2009

TÚLIO MARCO CASTRO BARRETO

A Responsabilidade do Advogado Público na Emissão de seus Pareceres

Artigo Científico apresentado à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Professora Néli Fetzner
Professor Nelson Tavares
Professora Mônica Areal

A RESPONSABILIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO NA EMISSÃO DE SEUS PARECERES

Túlio Marco Castro Barreto

Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Advogado. Procurador do Município de Macaé/RJ.

Resumo: A responsabilidade do advogado público pela emissão de seus pareceres sofreu recente mudança de entendimento pela Suprema Corte na medida em que, tratando-se do parecer vinculante, ou seja, aquele que sua opinião deve ser obrigatoriamente seguida pelo administrador público, o advogado poderá ser responsabilizado, em tese. O presente artigo tem o condão de apontar os entendimentos divergentes sobre a questão, bem como comentar a recente decisão do STF e a possibilidade, ou não, da aplicação de penalidade ao advogado público pelo Tribunal de Contas.

Palavras-chaves: Responsabilidade; advogado; parecer; vinculante.

SUMÁRIO: 1- INTRODUÇÃO. 2- A CORRUPÇÃO E SUA RESPONSABILIZAÇÃO. 3- A ÉTICA DO ADVOGADO PÚBLICO. 4- O ADVOGADO COMO SUJEITO ATIVO DA IMPROBIDADE. 5- O REGIME JURÍDICO DO ADVOGADO PÚBLICO. 6- AS ATRIBUIÇÕES DO ADVOGADO PÚBLICO NA SUA FUNÇÃO CONTENCIOSA E CONSULTIVA. 7- O PARECER JURÍDICO. CONCEITO. NATUREZA JURÍDICA E CLASSIFICAÇÃO. 8- O TRIBUNAL DE CONTAS E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO. 9- A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ADVOGADO. 10- A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. 11- A ATUAL POSIÇÃO DO STF SOBRE A QUESTÃO. 12- CONCLUSÃO.

1. INTRODUÇÃO

O tema proposto consiste em analisar a responsabilidade do advogado público na emissão de seus pareceres, quando atua no exercício de suas funções públicas.

Trata-se de um tema amplo, possibilitando a abordagem de vários tópicos controvertidos.

Temas como a responsabilidade na função consultiva do advogado público, a natureza jurídica do parecer jurídico; a responsabilidade na emissão dos seus pareceres técnicos; a possibilidade da referida responsabilidade ser apurada e sancionada pelo Tribunal de Contas, bem como a questão do parecer vinculante tratada em recente decisão no Supremo Tribunal Federal são alguns temas que enfocaremos nesse singelo trabalho.

Inicialmente, como ponto de partida, enfatizamos que cabe à Advocacia Pública duas grandes funções constitucionais: a função de representação e a função de prestar consultoria aos entes federados. Tais funções podem encontrar-se normatizadas no art. 131 c/c o art. 132 da Carta Magna.

Verifica-se que o advogado público no exercício de sua função consultiva ou opinativa é na lição da doutrina clássica em Direito Administrativo, responsável pela emissão de ato enunciativo que, por si só, não cria direitos e obrigações.

Seguindo esse entendimento, via de regra, ressalvado os casos de dolo, má fé e erro extremamente grosseiro, o advogado público quando emite ato opinativo nos autos de um processo administrativo não pratica nenhum ato de improbidade administrativa prevista na Lei nº. 8.429/92, caso ofereça interpretação jurídica devidamente fundamentada, não importando que a mesma seja em sentido contrário ao posicionamento da Corte de Contas como exemplo.

Em verdade, o advogado público não deixa de ser advogado, ele é advogado também subordinado ao regime jurídico normatizado na Lei Nacional nº. 8906/94, logo, pode ser responsabilizado pelos atos que pratica no exercício de sua advocacia, seja pública ou privada, em tese.

No entanto, o advogado público na sua função consultiva, ou seja, em seus pareceres ele pode ser responsabilizado por seus atos opinativos pela Corte de Contas?

Evidentemente, que não se está tratando aqui da prática de atos de manifesta ilegalidade ou, ainda, de atos comissivos ou omissivos caracterizados pela má fé ao dever legal de apontar os vícios consistentes no ato administrativo praticado ou a ser praticado,

Também não se está levando em consideração a ofensa precípua aos princípios constitucionais e administrativos, mas sim, busca-se tratar e analisar o ato caracterizador de opinião técnica e fundamentada acerca de uma questão submetida ao seu pronunciamento.

Advogamos da opinião que nosso ordenamento jurídico não autoriza que o advogado público no exercício de sua função parecerista seja responsabilizado pelo Tribunal de Contas, uma vez que sua atuação caracteriza-se como função técnico-jurídica qualificada não como ato decisório, mas como atos de opinamento fundamentado por um especialista, ou seja, um advogado.

Há que se distinguir, portanto, o ato administrativo como ato de autoridade de cunho decisório; do parecer, ato enunciativo de mera opinião técnica.

A doutrina clássica sustenta, a meu ver, de maneira acertado, que o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculativo à sua motivação ou justificativa expressa, nem mesmo se vinculando, por si só, à sua conclusão, razão pela qual, o que configura o ato administrativo não é o parecer, mas o ato decisório de sua aprovação.

No entanto, atualmente, os Tribunais de Contas, alguns membros do Ministério Público e, inclusive, recente decisão do Supremo Tribunal Federal da lavra do Ministro Joaquim Barbosa, vêm atribuindo responsabilidade ao advogado público na emissão de seus pareceres, imputando aos mesmos a condição de co-réus, sujeitando-os a serem litisconsortes passivos em ações de improbidade administrativa.

Muito se tem debatido a respeito da presente questão e pelo que se percebe, o Supremo Tribunal Federal tem evoluído e mudado seu posicionamento sobre a matéria, conforme veremos mais adiante.

A priori, há que se chamar atenção que o advogado, seja na atuação pública ou privada, mas o advogado, é indispensável à boa administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício de sua profissão, na forma da norma contida no art. 133 da Constituição Federal.

Se a disposição acima deva ser encarada ou refletida com ponderações, uma vez que nenhum direito se manifesta de forma absoluta, a norma não é garantidora e visa inibir ameaças ao poder do advogado de conferir interpretação jurídica dissonante, vale dizer que há quem diga que não existe norma jurídica, mas sim, norma jurídica interpretada.

A norma garantidora em comento visa assegurar liberdade técnica ao advogado, além de autonomia e independência no exercício de seu ministério.

Vale dizer que, seguindo a mesma orientação constitucional, a Lei nº. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) repete a redação constitucional quando endossa a inviolabilidade profissional do advogado em seu artigo 22, parágrafo 3º.

Nessas considerações, via de regra, entende que o advogado público não pode ser punido civil, administrativamente ou até na esfera penal por manifestar sua interpretação técnico-jurídica em seus pareceres, uma vez que, ao expressar sua manifestação jurídica, age o advogado amparado pela tutela legal e, sobretudo, constitucional, tornando-o inviolável por seus atos e manifestações, o que a isso a doutrina e a jurisprudência denominam de prerrogativa profissional.

A matéria é controvertida e o que se pretende nesse artigo não é conferir uma carta em branca ao advogado público, para que com dolo ou má fé, atue na condição de um engenheiro jurídico dando contornos de legalidade aos atos escusos praticados por muitos administradores públicos, indicando a orientação dada pelo advogado parecerista como um escudo que impediria a caracterização do dolo ou da vontade de praticar o ato em desacordo com a legislação e os postulados constitucionais.

O advogado público que age assim, com vontade livre e consciente de colaborar para a corrupção, não merece ser tratado como tal e não deve fazer jus as prerrogativas conferidas pela Lei e pela Constituição Federal acima comentadas.

O objetivo do presente trabalho é mostrar que o advogado seja público ou privado, somente pode ser responsabilizado nos casos em que agir, por ação ou omissão, com culpa grave ou dolo, logo, não basta uma mera e simples imputação ou, ainda, só a existência da manifestação do advogado com interpretação jurídica dissonante.

2. A CORRUPÇÃO E SUA RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando o crescimento alarmante dos índices de corrupção no serviço público, considerando a tentativa muito freqüente de utilização dos órgãos jurídicos como forma de dar contorno de legalidade aos atos de dano ao erário, entendemos ser de bom alvitre alguns comentários sobre a corrupção, tendo em vista a sua proliferação maléfica no organismo estatal.

Embora de significado amplo, a idéia de corrupção sinaliza o uso, por parte do agente público, por meio do poder estatal, de auferir alguma vantagem indevida, vantagem essa quase sempre financeira, mas também política seja para si ou para terceiros, em detrimento da finalidade pública e da busca do bem comum.

No entender da melhor doutrina, a corrupção é uma faceta da improbidade e, por consequência, produz efeitos imensuráveis a toda a atividade pública.

Em verdade a corrupção faz parte da história de nosso país, seja durante o regime autoritário, seja na presente pseudo-democracia, ela, a corrupção, faz parte de uma sociedade despida de padrões éticos.

Não há como negar a existência da corrupção, mesmo com a indignação de muitos, o fato é que ela está em nosso dia a dia, já fazendo parte de nossa realidade político-social.

Fruto do princípio da responsabilização pessoal, corolário do princípio republicano, há que se prestigiar e buscar cada vez mais a responsabilização daqueles que praticam a corrupção e os que a fomentam, seja em todos os níveis de cultura e poder, pois a corrupção é um mal deletério à democracia e ao interesse público.

Se, no caso concreto, há inobservância do dever jurídico primário de respeitar a lei, a eficiência, a economicidade e a moralidade, há que se responsabilizar o agente público que descumpriu com tais deveres, violando regras e princípios, a fim de satisfazer vantagem indevida, para si ou para outros.

Nessa seara, ninguém merece ter tratamento especial, mas sim o tratamento da lei em sentido amplo, sobretudo, dos postulados constitucionais.

É inaceitável a busca intermitente pela blindagem daqueles que ocupam os altos escalões do Governo; é incompreensível ouvir do Presidente da República que determinado Senador da República não merece ser tratado como uma pessoa comum, enfim, são inaceitáveis os constantes escândalos de corrupção e suas justificativas, enfim, a sua impunidade.

Não são razoáveis tratamentos seletivos às diversas formas de responsabilização, pois assim, não se prestigia o interesse público.

Dessa forma, se o advogado público integra a engenharia da corrupção contribuindo de acordo com sua capacidade técnico-profissional, deve o mesmo ser responsabilizada, via de regra, em todas as esferas, observados o contraditório, a ampla defesa efetiva e o princípio da não culpabilidade.

3. A ÉTICA DO ADVOGADO PÚBLICO

A função pública desenvolvida pelo advogado público deve pautar-se pela obediência de valores relacionados à moralidade administrativa, observando não só a moral do cidadão comum, mas também, a moral e decoro que se espera de todo homem público.

Deve o advogado público, mesmo quando atua de forma parcial na defesa do interesse secundário da Administração Pública, atuar com honestidade, boa fé objetiva; integridade; responsabilidade etc.

Deve o mesmo no desempenho de seu cargo ou função pública atuar com zelo, respeito e presteza a coisa pública, além da eficiência na constante busca de uma melhor interpretação jurídica a ser proferida no caso concreto.

Dessa forma, a ética e o dever de probidade administrativa na emissão de seus entendimentos jurídicos contribuem de forma explícita para o controle preventivo da Administração Pública, ainda em sua fase embrionária.

Tem-se aqui, em verdade, sobretudo quando atua na função consultiva, a manifestação de um poder-dever de autotutela ou de controle administrativo.

4. O ADVOGADO COMO SUJEITO ATIVO DA IMPROBIDADE

Ao examinar o tema sobre a possibilidade do advogado que atua em seu ministério privado vir a ser responsabilizado por ato de improbidade enfatizamos que a matéria é controvertida.

Há posição na doutrina que sustenta pela possibilidade do mesmo ser responsabilizado tendo em vista exercer o advogado uma função pública junto ao Poder Judiciário. Em sentido contrário, o advogado não se enquadra no conceito de agente público contido na Lei nº. 8.429/92 razão pela qual, não é razoável uma interpretação extensiva.

Dessa forma, filiamos à posição de que a advocacia privada não mantém vínculo com os órgãos da Administração Pública, razão pela qual o advogado não pode ser sujeito ativo do ato de improbidade, em tese, salvo se participou diretamente na engrenagem do enriquecimento ilícito em detrimento do interesse público.

Diferente é o caso do advogado público que com dolo ou culpa grave atua causando dano ao erário, violando princípios sem que, ao menos, esteja amparado por outros princípios em conflito aparente, isto é, sem qualquer tese jurídica de razoável aceitação.

Aqui, há vínculo entre o advogado público e a Administração Pública, logo, em tese, estará ele sujeito às cominações legais previstas na Lei nº. 8.429/92, pois a honestidade deve sustentar os atos praticados pelo agente público, além do dever de lealdade e do desejo de melhor servir ao interesse público.

Questão de grande relevância consiste em saber se o advogado público pode ser responsabilizado quando opina no sentido de, em certo caso concreto, não ser observada determinada lei em virtude de sua inconstitucionalidade.

A matéria é controvertida! Há entendimento no sentido de não ser admitida tendo em vista o reforço dos instrumentos de controle de constitucionalidade posto à disposição dos seus respectivos legitimados.

Vale dizer, que não cabe ao Executivo, por meio do seu órgão jurídico, afastar a aplicação do princípio da legalidade sob o argumento de ser a mesma inconstitucional.

Dentro de nosso sistema jurídico em que se consagra o princípio da separação de poderes ou funções a última interpretação a ser dada à norma jurídica deve ser proferida pelo Poder Judiciário.

Admitindo a possibilidade do parecer jurídico opinar pela não aplicação de lei entendida como inconstitucional consiste no argumento de que há de prevalecer o comando constitucional, ademais, para essa posição doutrinária, lei inconstitucional não é lei, pois já nasce inválida em sua origem.

5. O REGIME JURÍDICO DO ADVOGADO PÚBLICO

O presente artigo enfoca a atividade e a conseqüente responsabilidade do advogado público, considerando-o como aquele profissional que desempenha suas atribuições previstas em lei, sob o regime estatutário para os entes federados e suas respectivas autarquias.

Estuda-se aqui a atividade do advogado público enquanto servidor público, tomado no seu sentido estrito, ou seja, aquela pessoa física que presta seus serviços aos entes de direito público, sujeita a um regime jurídico estatutário.

O regime estatutário assim conterà toda disciplina a caracterizar as atribuições, os direitos e deveres dos servidores públicos, regendo suas relações sobretudo com as pessoas de direito público.

O regime jurídico aplicado ao advogado público, o que segundo a maioria da legislação denomina de procurador, é o regime estatutário segundo a vontade unilateral do Estado que se fundamenta na lei ou no estatuto, logo, o regime jurídico do advogado público (procurador) não se dará com base na CLT.

A advocacia pública tem função constitucional, ao contrário dos demais servidores públicos, uma vez que é indispensável à boa administração da justiça.

Como é cediço em todos os níveis da federação, o advogado público, em consonância com a Constituição Federal, são regidos, em regra, por leis específicas, ou seja, os procuradores federais são regidos pela Lei Complementar nº. 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União) c/c a Lei nº. 9.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), os procuradores dos Estados e do Distrito Federal são regidos por suas respectivas leis específicas e, por fim, os procuradores municipais são regidos, via de regra, por lei municipal específica que discipline sua carreira.

Apesar de serem regidos por suas respectivas leis específicas, os advogados públicos não deixam de serem disciplinados ou também regidos pelo Estatuto da Advocacia, uma vez que, na forma da norma explicitada no art. 3º, parágrafo 1º, da Lei nº. 8.906/94, o exercício da advocacia e a denominação de advogado é privativo dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

Embora não seja tema unânime, o Estatuto da Advocacia também se aplica aos advogados públicos, ou seja, naquilo que não for conflitante, haverá uma sujeição simultânea do procurador a regimes jurídicos distintos.

Enquanto servidor público, os procuradores submetem-se aos deveres internos de lealdade e respeito às instituições, o dever de obediência às ordens manifestamente legais desde que não interferiam em sua autonomia técnica evidentemente.

Submetem-se ao dever de assiduidade, dedicação e sigilo à matéria de divulgação proibida definida em norma administrativa, além é claro, deve o procurador respeito à urbanidade e, sobretudo, a probidade administrativa, como se lê na Constituição da República (art. 37, parágrafo 4º).

A honestidade funcional se impõe em todos os atos da vida funcional de todo e qualquer servidor público, razão pela qual, se há elementos de informação ou meios de provas que corroboram no sentido de que o procurador (advogado público) faltou com os deveres aqui dispostos, em especial, ao dever de probidade, inevitável será que o mesmo seja submetido ao devido processo legal e ao devido processo administrativo.

Além das penalidades disciplinares, estão previstas conseqüências políticas, como a suspensão dos direitos políticos, além da perda da função pública; responsabilidade civil e criminal, em tese. Nunca é demais lembrar que a Emenda Constitucional nº. 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da Administração Pública, o princípio da eficiência, embora a jurisprudência já tivesse se manifestado sobre a exigência do dever de eficiência no serviço público.

Dentro da ótica da qualidade do serviço pública a ser prestado, deve o advogado público obediência a tal postulado, pois o serviço público é um compromisso com a causa pública e o procurador deve ser eficiente e, não obstante a sua obrigação de meio, deve buscar e primar pela eficácia de seus atos.

Nosso trabalho não visa esse enfoque, uma vez que, faltar com os deveres de honestidade, probidade, moralidade pública e eficiência produtiva devem gerar responsabilização a todo agente público em sentido lato, inclusive aos agentes políticos (juízes, membros do Ministério Público, deputados, senadores, etc).

Um dos princípios basilares da República é o princípio da responsabilização. Responder pelo mal praticado, sobretudo ao interesse público primário ou secundário é dever tão antigo como o próprio direito. Desde as mais primitivas comunidades já se procurava responsabilizar aquele que violasse as normas.

Consagrar o princípio da responsabilização também significa respeitar o princípio da moralidade administrativa, pois a Administração Pública age por meios de seus agentes e esses têm o dever de atuar na conformidade dos princípios éticos, com lealdade e boa-fé, sobretudo, em sua vertente objetiva.

6. AS ATRIBUIÇÕES DO ADVOGADO PÚBLICO NA SUA FUNÇÃO CONTENCIOSA E CONSULTIVA

O advogado público não apenas representa o ente público em juízo, antes, de maneira profilática, deve o advogado público orientar, aconselhar, enfim, assessorar a Administração Pública, a fim de que a mesma pratique atos administrativos em consonância com legislação e, principalmente, com respeito aos princípios constitucionais.

Na função consultiva, enfocaremos o nosso trabalho, trazendo à baila a grande controvérsia que envolve a possibilidade de responsabilização do advogado público na emissão dos seus pareceres. A função consultiva, como é de conhecimento, abrange a consultoria e o assessoramento ao Poder Público.

Ao prestar consultoria jurídica, segundo a melhor doutrina, o advogado público se restringe à análise do aspecto de legalidade do ato administrativo praticado ou a ser praticado, portanto, não aborda questões referentes ao juízo de conveniência e oportunidade para a prática do ato, tampouco, aborda comentário quanto ao preço, uma vez que não possui parâmetros para tal.

Em verdade, aqui se percebe um controle de legalidade sobre o ato do administrador público, assim, ele participa de forma ativa do controle da Administração Pública como mais uma forma de controle interno da Administração.

O advogado público no exercício de seu ofício não deixa de exercer por assim dizer um controle administrativo sobre os atos administrativos. Sua atuação se alicerça no princípio do controle ou da tutela que no dizer de Moraes (2007) visa assegurar que o gestor da Administração Pública deve respeitar estritamente as finalidades e os objetivos determinados em lei.

Trata-se de mais uma forma de controle interno preventivo e profilático, pois nunca é demais enfatizar que é perfeitamente possível o controle jurisdicional dos atos administrativos vinculados e, inclusive sobre os discricionários.

Como bem aponta Vedel “*existe um controle mínimo do ato discricionário que deverá ser pelo ângulo dos elementos do ato administrativo*”.

As transformações recentes sofridas pelo direito administrativo reclamam uma releitura do ato discricionário, uma vez que, na visão de Binbenbojm (2008), não se deve interpretar a discricionariedade como uma liberdade decisória externa ao direito, nem um campo imune ao controle jurisdicional.

Aqui, o advogado público deve atuar com imparcialidade e maior independência para poder indicar o correto caminho dos atos administrativos, a fim de que não desrespeitem à lei e aos princípios e postulados constitucionais e administrativos.

Já na função contenciosa o advogado público atua com parcialidade na defesa do interesse estatal, logo, não estará ele defendendo tão somente a correta aplicação da lei, mas sim, o interesse da Administração Pública, o que se presume que seja também o mesmo interesse público primário.

Na função consultiva, via de regra, o advogado público manifesta seu ato consultivo por meio de um parecer jurídico.

O que seria o referido parecer? Qual sua natureza jurídica?

Seguindo no nosso trabalho, a fim de concluirmos a respeito de ser ou não o advogado público responsável na emissão de seus pareceres, é fundamental que tenhamos comentários a respeito das indagações acima, enfim, é importante conhecermos o parecer enquanto ato enunciativo praticado pelo advogado público.

7. O PARECER JURÍDICO: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E CLASSIFICAÇÃO

O parecer é ato administrativo em sentido estrito?

O parecer, conforme já foi comentado, é ato pelo qual um técnico, no caso o advogado público, manifesta a sua opinião ou juízo acerca de um tema ou questão que lhe é submetida.

Sua natureza jurídica é controvertida!

Há quem entenda ser o parecer um ato administrativo em sentido estrito, uma vez que o ato de aprovar, por exemplo, editais e minutas de contrato nos procedimentos licitatórios é de exigência obrigatório que se extrai da norma contida no art. 38, VI e parágrafo único da Lei nº. 8.666/93 c/c a Lei nº. 10.520/02.

O ato de aprovar é elemento obrigatório ou etapa necessária para a validade do procedimento, sob pena de nulidade, logo, sendo etapa interna necessária ao procedimento, o parecer qualifica-se como ato administrativo em sentido estrito e diga-se, obrigatório.

Para essa doutrina o parecer é um instante formal do procedimento, pois a licitação é um complexo de atos sucessivos, assim, ele não é simples opinião, mas opinião complexa e necessária à validade do procedimento.

Para a doutrina clássica o parecer é mero ato opinativo e não vinculativo, salvo se encampado pela autoridade superior, ou seja, se aprovado pela autoridade com atribuições decisórias para tal.

Os pareceres não são atos materiais, não são atos de direito privado, pois não são regidos por normas de direito privado, são, em verdade, atos de conhecimento, atos de opinião ou juízo de valor.

São opiniões dadas por agente especializado na matéria, ou seja, o advogado público. Na medida em que o ato é aprovado pela autoridade superior, essa vontade administrativa é que se configura como ato administrativo.

O Supremo Tribunal Federal – STF já adotou semelhante entendimento:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX.

I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de 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. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.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 nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Nesse sentido, o que se extrai do entendimento jurisprudencial acima elencado é que o parecer não é ato administrativo e sim uma opinião técnico-jurídica que serve de orientação ao administrador na tomada de sua decisão, sendo classificado como um ato enunciativo da Administração Pública, ou um ato de mera opinião da Administração. Há quem classifique os pareceres em: facultativos, obrigatórios e pareceres vinculantes.

Os pareceres facultativos são aqueles apenas entendidos pela Administração requisitá-los. Os pareceres obrigatórios são aqueles que a lei expressamente exige que a Administração solicite antes de praticar o ato. Já os pareceres vinculantes são aqueles que o Poder Público está obrigado não só a requisitá-los, mas se vincularem no seu sentido.

Como se verifica, aqui, o Poder Público deve acatar a opinião exarada no parecer. Como exemplo, cita-se o caso da aposentadoria por invalidez, na qual a Administração é obrigada a acatar o parecer do médico e não pode atuar em desconformidade com o mesmo.

No Direito Comparado, há menção expressa do parecer com caráter vinculante no Código de Procedimento Administrativo Português em seu artigo 98.

Di Pietro (2000) sustenta que a ausência do parecer jurídico de aprovação de minutas de editais de licitação, de acordo com a norma do art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por si só, não pode levar à invalidação do procedimento licitatório.

Entende-se que aqui se aplica o princípio de que não se declara nulidade sem prejuízo, logo, a ausência de manifestação do órgão jurídico sem que haja prejuízo devidamente demonstrado, não macula os objetivos da licitação.

Adiante, veremos que a classificação dos pareceres acima descrita orientou recente decisão do STF sobre a matéria, partindo-se da premissa de analisar qual a natureza do parecer envolvido no caso concreto e o grau de ligação com a suposta ilegalidade.

8. O TRIBUNAL DE CONTAS E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO

Na Teoria do Estado, a idéia de controle do poder político se edifica sobre o princípio da separação dos poderes, digam-se funções, bem como se edifica em torno da garantia dos direitos individuais, enfim, Ferraz (2003) explica que a noção do controle do poder político traduz o exercício limitado do poder estatal: controle do poder sobre o poder, este é o legado clássico do Barão de Montesquieu.

Ao Estado de Direito associam-se os ideais republicanos, a noções de coisa pública, bem como de patrimônio público e a participação da sociedade sobre o seu controle, ou seja, a participação popular sobre a administração da coisa pública.

A atividade de controle externo é exercida pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, logo, sobre o referido controle, Ferraz (2003) explica que o controle

externo é gênero, que abarca duas espécies: controle parlamentar indireto e controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas.

Quanto à possibilidade dos Tribunais de Contas responsabilizarem os advogados públicos na emissão de seus pareceres mostra-se controvertida, sobretudo na doutrina.

Em síntese, analisando as competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas passa-se a tecer alguns comentários sobre os Tribunais de contas.

O Tribunal de Contas é órgão técnico que auxilia na fiscalização de contas. Surgiu no cenário jurídico nacional por meio do Decreto nº. 966/1890 e está intimamente ligado ao princípio republicano. Com o advento da Constituição Federal de 1988 ele ganha maior destaque na Constituição da República.

A Administração Pública em sentido lato se submete a dois sistemas de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, ou seja, submete-se ao controle interno previsto na norma contida no art. 74 da CF, bem como ao controle externo explicitado na norma contida no art. 70 c/c a norma explicitada no art. 71 da Carta Magna.

Segundo a jurisprudência do STF fiscalização, por meio do controle externo do Tribunal de Contas, também se estende às Sociedades de Economia Mista e às Empresas Públicas.

Desde 1826, havia grande discussão sobre a necessidade de criação de um órgão independente e desvinculado dos poderes para fins de avaliação e controle de contas. Em 1988, o Tribunal de Contas teve suas atribuições reforçadas na Constituição, bem como o apoio de normas infraconstitucionais. Desta forma, o controle externo é fito pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Pode-se dizer que as funções institucionais dos Tribunais de Contas encontram-se dispostas em rol exemplificativo do art. 71 da CF, ou seja, possui função fiscalizadora propriamente dita, o qual se exterioriza e se implementa por meio de auditorias e inspeções; possui função consultiva quando emite pareceres técnicos; possui função informativa; sancionadora com a possibilidade de sustação de atos (art. 71, X, CF) e aplicação de multas, além da função educativa com seminários e cursos.

Acredita-se que o que motivou o Tribunal de Contas a responsabilizar o parecerista solidariamente com o administrador público foi o fato de que os gestores, quando da apresentação de suas teses defensivas, em processos que apuram ilegalidades em sua gestão, usam como uma forma de escudo protetivo a justificar a sua tomada de decisão.

O parecer exarado pelo órgão jurídico, uma vez que ele gestor, via de regra, não tem conhecimento técnico-jurídico. Nesse sentido, o Tribunal de Contas, em tese, passou a

entender como necessário, a responsabilização do advogado público nas situações em que a manifestação jurídica orienta diretamente a decisão tomada pelo gestor público.

Em verdade, com base nesse argumento, considerando o parecer jurídico como uma porta aberta para fugir de eventuais responsabilidades, alguns gestores contribuem para fomentar órgãos jurídicos enfraquecidos e sem autonomia, cujos seus membros atuam como verdadeiros engenheiros jurídicos destinados a justificar ilegalidades e imoralidades administrativas praticadas pelos gestores públicos.

Acreditamos e nos filiamos ao entendimento que no julgamento dos gestores submetidos ao controle do Tribunal de Contas, não é razoável fomentar a responsabilização do advogado público, a uma que a boa fé se presume; a duas que, os fins não se justificam pelo emprego de quaisquer meios; a três que, o Tribunal de Contas não tem competência para imputar responsabilidade ao advogado público, por expressa limitação constitucional.

Desta forma, não pode o Tribunal de Contas responsabilizar e punir o subscritor de parecer jurídico seja ele advogado público ou privado.

Via de regra, as Cortes de Contas fazem análise da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão, sobretudo, no que tange as suas despesas, incluindo a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas, ou seja, se reportam a atuação dos agentes públicos na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos.

Seja em relação aos administradores, aos responsáveis ou quaisquer pessoas que ao violarem os princípios da legalidade, economicidade e moralidade, resultando, por consequência, prejuízo ao erário público, submetem-se a controle do Tribunal de Contas e a sua consequente responsabilização.

O fato é que o responsável pelas contas, na forma com que preleciona o Decreto-Lei nº. 200/67, é o ordenador de despesas, ou seja, cabe a essa autoridade apresentar suas contas ao crivo do controle externo da Corte de Contas.

O advogado público na emissão de seus pareceres não pode ser qualificado como agente público responsável por ordenar despesas, ademais, ressalta-se, que o advogado público não pratica atos de gestão, mas sim uma análise técnico-jurídica que se reporta, tão somente, a análise dos aspectos de legalidade não adentrando ao mérito administrativo ou ao conteúdo das escolhas gerenciais.

Dessa forma, o mérito e o juízo de prognose competem ao administrador público, autoridade ordenadora de despesa.

Seguindo na linha desse raciocínio, há forte posição na doutrina no sentido que, por não ser gestor e nem o responsável pelas contas, o Tribunal de Contas não pode e não possui

competência para responsabilizar o advogado parecerista, uma vez que não pode o Tribunal de Contas atuar em uma seara não autorizada pelo legislador constituinte.

Segundo posição doutrinária, a atividade fiscalizadora não legitima ao Tribunal de Contas a responsabilizar qualquer um que, por ação ou omissão, der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público.

Por essa interpretação, um juiz que proferisse sentença transitada em julgado, após ter sido reformada pelo Tribunal Superior, mas que houvesse causado prejuízo ao erário, não observando a devida legalidade no caso concreto, poderia ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas, uma vez que a aplicação equivocada do direito, no caso vertente, causou prejuízos ao erário.

Não é essa a melhor orientação, uma vez que a defesa da coisa pública enquanto interesse público primário, não se efetiva por meio de argumentos esdrúxulos, retóricos e sem observar limitações constitucionais.

Vale dizer que, em decorrência do princípio da impessoalidade, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao agente que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública, em nome dos quais o agente atua.

Concluindo esse entendimento, a doutrina entende que o assessoramento jurídico, via de regra, não tem o condão de legitimar a possibilidade de o advogado público ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas, logo, eventuais ilícitos ou irregularidades praticadas pelos membros da advocacia pública devem ser apurados pelo órgão competente e não pelo Tribunal de Contas.

Não obstante a esse posicionamento, em sentido contrário, há aqueles que entendem que todos os que estejam ligados à administração de dinheiro, bens e valores públicos que se envolvam em atos decisórios e cuja manifestação de vontade tenha relevância na tomada de decisões podem e devem ser responsabilizados, em tese, pelo Tribunal de Contas.

Dessa forma, para essa corrente doutrinária a fiscalização da atuação do advogado público na emissão de seus pareceres está ligada ao serviço público, daí ser inafastável o controle do Tribunal de Contas na atuação do parecerista.

Esse posicionamento leva a possibilidade da responsabilização do subscritor de parecer jurídico, no caso de ter sido o parecer obrigatório e vinculante, em tese.

Antes de abordar os aspectos que ensejam a responsabilização do advogado público pela emissão dos seus pareceres, faz-se necessário estabelecer um paralelo sobre a teoria geral da responsabilidade civil do advogado, enquanto profissional liberal.

9. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ADVOGADO

Conforme melhor doutrina, dois são os sistemas de responsabilidade civil que foram adotados pelo Código Civil: o geral e o subsidiário.

A responsabilidade civil subjetiva, prevista na norma contida no art. 186 do CC, fundamenta-se na Teoria da Culpa.

O sistema de responsabilidade civil subsidiário, por sua vez, consagra a responsabilidade objetiva, que se funda na Teoria do Risco, *ex vi* do art. 927, parágrafo único, CC.

O advogado, segundo doutrina amplamente majoritária, responderá civilmente quando sua culpa caracterizar erro grave ou inescusável e os advogados públicos ainda poderão ser responsabilizados pelos danos causados aos entes públicos aos quais estão vinculados, desde que, presentes os requisitos da responsabilidade civil, ainda tenham agido com vontade livre e consciente para prática de ato que cause prejuízo ao interesse público secundário.

O dolo, então, configura-se com a má-fé e pode ser exemplificado quando o advogado, de forma consciente e voluntária, sustenta tese jurídica sem qualquer fundamentação técnica, prejudicando o interesse público e contribuindo para a má gestão da coisa pública.

No entanto, não é tarefa fácil perquirir a definição do que seria erro grave ou inescusável.

10. A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Antes de adentrar no tema responsabilidade pela emissão dos pareceres, convém abordar, mesmo de forma sintética, a responsabilidade administrativa pela qual o advogado público, enquanto servidor público, também se sujeita.

A responsabilidade em comento é a que resulta de normas internas regulamentadas por lei específica de cada ente estatal a que está vinculado.

Em síntese, é a que resulta da violação por ato comissivo ou omissivo das obrigações funcionais que regulamentam o exercício das atribuições e dos preceitos éticos a serem observadas pelos servidores públicos.

O descumprimento de tais normas no desempenho do cargo ou função gera o ilícito administrativo e/ou funcional e enseja a aplicação de pena disciplinar, respeitado o contraditório a ampla defesa.

Não é essa a responsabilidade objeto de nosso estudo, porém, por mera questão de didática tecemos alguns comentários.

De volta ao tema, a responsabilidade decorrente da emissão de parecer jurídico pode decorrer tanto de ato comissivo, como também decorrente de ato omissivo do referido parecerista.

O advogado público também poderá ser responsabilizado não só pelo atraso na realização de suas atribuições, mas também poderá ser responsabilizado pela sua inércia ou não fazer.

A guisa de exemplo, a legislação federal possui norma expressa referente ao prazo para que o agente público manifeste-se nos autos do processo administrativo quando requisitado, ou seja, a norma contida no art. 42 da Lei Federal nº. 9784/99 estabelece conseqüências distintas a depender se o parecer for apenas obrigatório ou, ainda, para o caso em que o mesmo além de obrigatório é vinculante.

Nas duas situações o agente público será responsabilizado se deixar de entregar o parecer no prazo legalmente fixado.

No caso concreto, há que se verificar a legislação específica de cada ente público face à autonomia dos entes federados.

No que tange a possibilidade de responsabilização do advogado público na emissão de seu parecer quando o ato decisório, amparado em sua interpretação jurídica, é declarado irregular, como vimos à questão é controvertida!

Amparados na garantia constitucional da imunidade e independência dos seus atos previstos na norma contida no art. 133 da CF, bem como na norma contida no art. 2º, parágrafo 3º, da Lei nº. 8906/94, a doutrina majoritária entendia pela não possibilidade, em regra, de responsabilizar o advogado.

Outro argumento sustentado por essa posição doutrinária consiste ou se alicerça na natureza jurídica do parecer, pois se entende ser o parecer um mero ato opinativo, sendo assim, sua natureza jurídica consiste em ser ato enunciativo e não ato administrativo em sentido estrito.

Considerando que a opinião manifestada no parecer devidamente fundamentado em tese jurídica ao menos razoável, pode ser encampada ou não pelo administrador público, não há se falar em responsabilização do advogado que emitiu o parecer.

Não é ponderável punir o advogado quando se julga equivocada a tese sustentada, ao menos que, haja erro grosseiro ou inescusável ou, ainda, que haja elementos de informação ou meios de provas que indiquem que o advogado atuou com dolo de causar lesão ao erário.

A questão deve ser analisada casuisticamente verificando a fundamentação do parecer, pois uma vez presentes os requisitos da devida fundamentação e da tese jurídica ao menos aceitável, não há como responsabilizar o advogado.

11. A ATUAL POSIÇÃO DO STF SOBRE A QUESTÃO

Sobre a questão em comento, o STF ao que se percebe, tem evoluído seu entendimento sobre a matéria, ou melhor, tem esposado entendimentos progressivamente diferenciados sobre o tema, uma vez que falar em evolução nos leva pensar em entendimentos mais acertados segundo a técnica-jurídica e, sobretudo, segundo os ideais de justiça.

O objetivo desse tópico consiste em demonstrar que a idéia da impossibilidade de se responsabilizar o advogado na emissão de seus pareceres sofreu uma relevante mudança de entendimento ao se julgar os Mandados de Segurança nº. 24.631/DF e nº. 24.584/DF.

Inicialmente, ressalta-se que no Mandado de Segurança nº. 24.073/DF o STF entendeu não ser o parecer jurídico emitido por advogado, seja público ou privado, ato administrativo, mas sim, mera opinião emitida por profissional habilitado, a fim de melhor orientar o administrador público na sua tomada de decisão.

Nesse contexto, entendeu o STF pela impossibilidade de responsabilização solidária do advogado parecerista, salvo, se houver elementos de informação ou provas de que o mesmo atuou com erro grave, seja em conduta omissiva ou comissiva, ou que o advogado tenha agido com dolo de beneficiar terceiros que não seja o interesse público primário ou secundário.

Não obstante, ao julgar o Mandado de Segurança nº. 25.584, o STF entendeu ser fundamental analisar se o ato decisório dependeu ou não do parecer jurídico, pois se assim o for, pode-se responsabilizar o advogado subscritor.

Já no Mandado de Segurança nº. 24.631/DF, o STF abordou a diferença entre parecer obrigatório e parecer vinculante, onde nesse, a lei além de exigir o parecer, exige que a decisão seja em conformidade com o mesmo.

Aqui, no caso do parecer ser vinculante, é possível a responsabilização do advogado parecerista, de forma solidária com o administrador público.

Entendeu-se aqui, que em determinados atos, não há uma mera emissão de opinião, pois nos casos do parecer ser vinculante, tal como se exige pela análise do art. 38 da Lei nº. 8.666/93, o administrador decide de acordo com a manifestação técnica exarada no parecer jurídico, logo, afastou-se a idéia da impossibilidade de responsabilização do parecerista.

No caso concreto (MS nº. 25.584/DF) declarou que não cabe mandado de segurança para impedir que o parecerista fosse notificado pelo Tribunal de Contas para justificar as razões da fundamentação contida nos seus pareceres.

Entendeu o STF que, ao examinar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo ato praticado com fundamento no seu parecer.

Ponderando a questão, o Ministro Gilmar Mendes em seu voto-vista (MS nº. 25.584/DF) deixou claro que, como regra geral, no âmbito da Administração Pública, as manifestações técnico-jurídicas de caráter opinativo não demandam, por si só, a necessária responsabilização de procurador ou advogado público que, instado a se manifestar, exare parecer jurídico-opinativo para orientar a atuação administrativa do Estado.

Há entendimento no STF (MS nº. 24.631-6) que como a manifestação jurídica exarada no parecer consiste em ato de natureza meramente opinativa, não se reveste da natureza de ato administrativo, razão pela qual, é abusiva a responsabilização do parecerista quando seu parecer apenas serviu de fundamentação para decisão de ato administrativo posteriormente praticado, salvo, se há demonstração de culpa ou dolo.

Segundo Amorim (2008), comentando a decisão do STF no Mandado de Segurança nº. 24.631/DF, dois pontos merecem ser analisados na presente decisão: a primeira consiste em definir a natureza da responsabilidade do advogado público; a segunda, consiste em saber o que seria um parecer vinculante em nosso sistema jurídico.

Quanto à natureza da responsabilidade do advogado público nos casos em que o parecer não for vinculante, em regra, o parecer não gerará responsabilidade ao seu subscritor, sendo um ato meramente opinativo, salvo é claro, se restar comprovado que o mesmo atuou

com erro grosseiro ou falha técnica inescusável, fato que pode demonstrar, em tese, inépcia profissional à luz da norma contida no art. 34, XXIV, da Lei nº. 8.906/94.

Aqui, havendo responsabilidade por falha técnica, entende a doutrina que a responsabilização do advogado só poderá ser efetivada pelos órgãos legitimados à aferição disciplinar, ou seja, pela Ordem dos Advogados do Brasil e/ou pelas suas respectivas procuradorias a qual estão vinculados e subordinados face ao regime híbrido que disciplina a sua atuação.

Tratando-se de parecer com caráter vinculante, o STF recentemente entendeu que, no caso concreto, há efetivo compartilhamento do poder de decisão entre o advogado público e o administrador.

Nesse caso, o advogado público poderá ser responsabilizado pela má gestão administrativa, o que desde já reforçamos a nossa discordância, mas, mesmo assim, não se trata de responsabilidade objetiva, logo, trata-se de responsabilidade subjetiva, ou seja, carecedora da efetiva demonstração de culpa ou dolo na lesão ocasionada.

Di Pietro (2008) sustenta que quando se fala em responsabilidade do advogado público decorrente da emissão de seus pareceres, essa responsabilidade requer pressupostos do Código Civil, ou seja, exige a culpa, o dolo, tudo isso, à luz do art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Vale ressaltar, que a mera lesão não enseja de forma direta e objetiva a responsabilização do advogado público que proferiu parecer jurídico, ainda que se trate de parecer vinculante.

A responsabilidade em nosso sistema jurídico não merece e não é automática, logo, há se exigir a relação de causalidade entre o dano e ação do seu agente causador.

Em suma, a recente e última decisão do STF sobre a questão sustenta que em caso de ser o parecer jurídico facultativo, como a autoridade não se vincula ao mesmo, a aprovação pela autoridade superior não desvirtua o seu caráter opinativo, logo, via de regra, não que se responsabilizar o advogado público.

Quando a lei estabelece a obrigatoriedade do administrador decidir de acordo ou de forma vinculante ao parecer jurídico, o mesmo deixa de ser um ato meramente opinativo, mas sim se torna um ato administrativo que compartilha o poder de decisão, logo, aqui caberá a responsabilização do advogado público se da decisão ocorreu ato irregular e gerado de dano ao erário e ao interesse público.

É razoável concluir que, em sede de controle externo, é abusiva a responsabilização objetiva do parecerista, seja qual fora natureza do parecer (facultativo, obrigatório ou

vinculante), razão pela qual, será inevitável demonstrar a culpa ou erro grave, incluindo-se aqui o dolo.

12. CONCLUSÃO

No singelo trabalho desenvolvido, algumas singelas conclusões podem ser refletidas. Acreditamos que o tema merece a atenção para o fato de que a Atividade do advogado público na emissão de seus pareceres, notadamente quando atua nos procedimentos licitatórios, representa um controle preventivo de legalidade sobre os atos administrativos.

Nessa atividade eminentemente pública deve ser o advogado público fortalecido em sua autonomia e inviolabilidade, combatendo a corrupção e não atuando como engenheiro jurídico das ações ímprobas.

Mas importante do que buscar a responsabilização a qualquer custo, há que se refletir que, sem órgãos jurídicos autônomos, não se tem um controle preventivo e, sobretudo, eficiente da legalidade em sentido amplo dos atos da Administração Pública.

Se há que se falar em responsabilização, frisa-se ser fundamental a existência de dolo ou culpa grave capaz de consubstanciar evidências de colúio e má fé, além da tríade da Teoria da Culpa.

A responsabilização é, portanto, de cunho subjetivo, não se admitindo a responsabilização objetiva.

Há que se avaliar a conduta do profissional de forma casuística.

Devemos ter em mente que o parecer não pode constituir instrumento ou escudo protetivo para cobrir ou justificar a prática de atos ilegais, pois nenhum direito ou prerrogativa se mostra absoluta em nosso sistema jurídico.

Se o parecer se mostrar viciado pelo erro inescusável, seja por ato comissivo ou omissivo, subvertendo o verdadeiro interesse público, há que ser o advogado público responsabilizado de forma subjetiva.

Desta forma a responsabilização sempre dependerá da análise do caso concreto, se for evidente o dolo e a má fé em seu atuar.

A regra é que o advogado não pode ser responsabilizado pelos atos emitidos em seus pareceres jurídicos, face à prerrogativa da inviolabilidade de seus atos e manifestações, na forma do art. 133 da CF c/c o art. 2º, parágrafo 3º da Lei nº 8.904/96.

O STF atribui responsabilidade solidária ao advogado público quando emite parecer vinculante, definindo assim, um compartilhamento de decisões entre o advogado público e a autoridade ordenadora de despesa.

Discordamos do entendimento da Suprema Corte, pois realçamos a natureza do ato opinativo do parecer jurídico, logo, o parecer não tem cunho decisório, sendo tão somente um ato enunciativo de uma interpretação jurídica.

O que cria ou extingue direitos e/ou obrigações não é o seu ato opinativo, mas sim, o ato administrativo decisório da autoridade administrativa.

O parecer jurídico não vincula o administrador público, pois, conforme já mencionado, não se reveste de cunho decisório.

Não é razoável estender responsabilidade solidária ao advogado público sob o argumento de nos casos de parecer vinculante, o mesmo atua como se administrador fosse, a uma que, não há norma expressa estendendo a referida responsabilidade; a duas que o direito é ciência que se caracteriza por múltiplas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais; a três que, toda norma que cria obrigações não comporta interpretação extensiva.

Posto isso, não é razoável responsabilizar o advogado público quando interpreta norma jurídica amparada em tese jurídica, ao mínimo, razoável.

A boa fé se presume e o parecerista atua no exercício de sua profissão, onde certamente não ordena despesa e não gerencia ou administra bens e valores públicos, portanto, não deve, em regra, ser responsabilizado pela emissão de seus pareceres.

Mesmo nos casos em que se responsabiliza o advogado pela emissão de interpretação jurídica equivocada, evidentemente que, só será cabível a responsabilização do advogado público no caso de haver provas de que os mesmo atuou com dolo ou culpa grave, uma vez que a regra é a imunidade profissional por seus atos e manifestações.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. São Paulo. Recife Ed. Renovar, 2008

FERRAZ, Luciano. **Licitação: estudos e práticas**. Rio de Janeiro. Adcoas, 2002

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris. 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2008.

MARINELA, Fernanda. BOLZAN, Fabrício (org.). **Leituras Complementares de Direito Administrativo – Advocacia Pública**. Salvador. Ed. Jus PODIVM. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Ed. Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo. Ed. Atlas, 2007.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8252>>. Acesso em 16 jun 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Responsabilidade do parecerista em procedimentos licitatórios. In: **Boletim de Licitações e Contratos**. 2009.p. 342-346.