A ADMISSIBILIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A RUPTURA DO PRINCÍPIO DA INVIOABILIDADE DE SEUS ATOS E MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DE SUA PROFISSÃO

Cristina de Souza Honorato
Acadêmica do Curso de Direito – IPTAN
cristinahonorato@hotmail.com

RESUMO: O presente artigo estuda a indispensabilidade, a atuação e a função do advogado na administração pública. Tem por objetivo evidenciar a admissibilidade da relativização do princípio da inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado quando da emissão de parecer que seja base da tomada de decisão que dê ensejo a danos ao erário. Foi realizada uma pesquisa mediante normas do ordenamento jurídico brasileiro, doutrinas, jurisprudências adotadas pelos órgãos de cúpula e de fiscalização da administração pública. A pesquisa mostrou que é possível a responsabilização do advogado que, enquanto assessor ou consultor jurídico, emita parecer omissivo, tendencioso ou desarrazoado que influencie, direta ou indiretamente, na decisão do administrador e que culmine em prejuízo ao ente estatal. O resultado deste trabalho demonstra que, em prol da primazia do interesse público, o dito profissional pode responder por seus atos e manifestações, vez que, como agente público, tem o dever de dizer o direito e, antes, zelar pela devida gestão dos bens públicos.

Palavras-chave: Parecer Jurídico. Advogado. Responsabilização. Administração Pública.

Introdução

O presente trabalho pressupõe que, embora seja constitucionalmente garantido, torna-se admissível a ruptura do princípio da inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado público, no exercício de sua profissão, quando de encontro com o princípio da primazia do interesse público.

Assim, objetiva-se demonstrar que, assim como os demais agentes do Estado, sejam da esfera federal, estatal, distrital ou municipal, da administração direta ou indireta, o advogado, o assessor jurídico ou até mesmo as empresas prestadoras de serviços de consultoria e assessoria jurídica, também estão sujeitas à responsabilização civil, penal e administrativa, quando da emissão de parecer jurídico desarrazoado, tendencioso, omissivo, com erro grosseiro, genérico, enfim, que influencie, direta ou indiretamente, a decisão do administrador e que, por conseguinte, o ato praticado venha a resultar em dano gravoso para o erário.

Assim, para alicerçar o trabalho, buscou-se a metodologia teórica, sendo empregada a metodologia jurídico-exploratória para evidenciar a extensão da interpretação de uma norma do ordenamento jurídico brasileiro e a jurídico-propositiva para demonstrar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais desenhados atualmente em virtude desta extensão.

Decerto, o presente trabalho visa elucidar que administrar o patrimônio comum a toda sociedade é tarefa árdua, vez que 1) imperante não é a vontade do administrador, mas sim a vontade do Estado e que 2) cuidar a coisa pública implica o desafio de agir (sempre) em consonância com as normas e, simultaneamente, de forma pragmática para alcançar a satisfação das demandas sociais. Por isso, imperioso não apenas cuidar, mas cuidar devidamente o interesse público, de forma plena (formal e materialmente).

Em síntese, explana-se, no presente artigo, a razão de ser tamanhos a responsabilidade (de gestão) e o rigor (punição) para com aqueles que venham a gerar prejuízo (s) ao erário, pois lesam não somente o individual, mas todo o coletivo.

1 A Advocacia Pública enquanto função essencial à Justiça e sua relevância no âmbito da estrutura da Administração Pública

Excetuadas as diferenças entre as ciências exatas e as ciências humanas, seria possível recitar, talvez, que a Terceira Lei de Newton – a “lei da ação e reação” subsiste não apenas no campo da Física, mas também no do Direito, admitindo-a, claro, em *latu sensu*. (TERCEIRA..., 2016)

Consoante, a Constituição surge, exatamente, em resposta ao abuso de poder dos Monarcas, objetivando, pois, a limitação do poder do Estado bem como a garantia de direitos individuais. Neste sentido, ao longo dos anos, foi tomando formas e contornos distintos a fim de melhor suprir as demandas sociais. (CONSTITUIÇÃO..., 2016)

Tal perspectiva, já existente na Antiguidade, defendida por Aristóteles, transcendeu pela Idade Média, com a Magna Carta de 1215, firmada entre o Rei João Sem Terra e seus súditos; e pela Idade Moderna, com pactos e forais ou cartas de franquia, com o *Habeas Corpus Act* (1679), com o *Bill of Rights* (1689), dentre outros; vindo, após, o constitucionalismo norte-americano; seguindo-se o constitucionalismo moderno; chegando ao que, hoje, denominamos constitucionalismo contemporâneo, cuja ideia nuclear passa a ser o constitucionalismo globalizado, enfatizados ainda os direitos e garantias fundamentais em suas várias dimensões.

Deste modo, Ferreira Filho citado por Neves e Loyola (2013, p.6), aduz que a Constituição é:

a organização jurídica fundamental e suprema de um Estado. É o conjunto de regras relativo à forma de Estado, à forma de governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, bem como sobre quaisquer assuntos considerados relevantes para a sociedade. (FERREIRA FILHO *apud* NEVES e LOYOLA, 2013, p.6)

Outrossim, a Constituição brasileira participa ainda os três poderes (independentes e harmônicos entre si) que compõem o Estado, sejam eles: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Concebidos pelo filósofo e escritor francês Montesquieu, em sua clássica obra, *De l'Esprit des Lois*, em 1748 (SEPARAÇÃO..., 2016), cada Poder guarda consigo, respectivamente, a função normativa (ou legislativa), a administrativa e a jurisdicional, podendo desempenhar, em caráter eventual, funções atípicas que, materialmente, caberiam a Poder diverso. (CARVALHO FILHO, 2009, p.2)

Dada a complexidade e abrangência das atividades dos Poderes, sobretudo do Poder Executivo, o jurista alemão Otto Mayer, citado por Carvalho Filho (2009, p.4), defendeu, meio a muitas divergências, a autonomia do Direito Administrativo em face do Direito Constitucional, ainda que aquele fosse regido por este. Aduzia, pois, que a função “administrativa é a atividade do Estado para realizar seus fins, debaixo da ordem jurídica”.

De fato, o Poder Executivo abarca uma função dicotômica. Para Carvalho Filho (2009, p.8), o Direito Administrativo implica “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”.

Daí a administração pública possuir um sentido objetivo que reflete a extensa gama de tarefas e atividades desenvolvidas pelo Estado, e um sentido subjetivo que trata do conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que têm a incumbência de executar tais atividades (CARVALHO FILHO, 2009, pp.10-11). Dessa forma, por zelar, intrinsecamente, pelo interesse da coletividade, a Administração direta e indireta deve obediência aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, s.p.), e, por conseguinte, se sujeita ao controle de constitucionalidade. (ALENCAR, 2016).

Com isso, para dinamizar a atividade jurisdicional, a Carta Magna de 1988 (art. 127 a 135), instituiu atividades profissionais, tanto públicas quanto privadas, traduzidas como

funções essenciais à Justiça, de forma a tratar do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia Pública e da Advocacia e de suas respectivas regras. (BRASIL, 1988, s.p.)

Assim sendo, para cumprir com a representação da Administração Pública, direta ou indireta (*e.g.* autarquias e fundações), judicial e extrajudicialmente, a Constituição no art. 131 e 132, apontou quem possui o dever de fazê-lo e estabeleceu a possibilidade destes órgãos/profissionais exercerem as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (BRASIL, 1988, s. p.). Vejamos:

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 jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988, s. p.)

Vale ressaltar que tais dispositivos tratam sobre a obrigatoriedade dos Procuradores da União, dos Estados e do Distrito Federal, sem, contudo, englobar os Procuradores Municipais. Segundo Tavares citado por Lenza (2013, p.935), o legislador, ao assim fazer, isto é, não dar previsão explícita quanto às Procuradorias Municipais, deixou em aberto a possibilidade de esta matéria vir a ser tratada, desde que atendidas as regras constitucionais, nas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e legislação própria de cada unidade federada. Para o doutrinador, “a procuradoria municipal (...) não foi contemplada pela Constituição como instituição obrigatória (até rendendo-se à realidade de municípios que não teriam como arcar com um quadro de advogados públicos permanentes)”.

Em regra, não é possível o advogado público advogar fora das atribuições de seu respectivo cargo. Todavia, em alguns casos, a regra é excetuada. Os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco

Central do Brasil estão impedidos de fazê-lo, segundo o art. 28, I, da Lei Complementar nº 73/93 (BRASIL, 1993, s.p.). Lado outro, como não foi previsto na Constituição Federal de 1988, os Procuradores dos Estados e os Procuradores Municipais, caso não haja proibição nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, têm permissão para advogar. Já para os Procuradores Distritais, definitivamente, não há vedação, conforme sua Lei Orgânica e a Lei Complementar nº 395/2001 (BRASIL, 2001, s.p.), devendo ser observado, porém, o art. 28, III, da Lei 8.906/94, referente ao Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (BRASIL, 1994, s.p.).

Dentre muitas outras atividades dos advogados públicos, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal, assinala-se a de assessoramento e de consultoria, cuja materialização ocorre por meio da emissão de pareceres, que, a depender de sua natureza, pode culminar na responsabilização dos ditos operadores do Direito.

Inegável a função elementar da Advocacia Pública para a Administração Pública, pois nela reside uma espécie de caráter cautelar, com vistas a nortear as ações das autoridades de forma que sejam praticadas atendendo aos preceitos legais e às demandas sociais.

Por isso, o advogado se traduz como uma figura indispensável à administração da justiça, ressalvados alguns atos jurisdicionais (como a impetração de *habeas corpus*). Não por acaso ou mera vaidade da categoria profissional possuir inviolabilidade sobre seus atos e manifestações no exercício da profissão, estando condicionada, claro, aos limites da lei. O advogado não pode e nem deve estar à mercê de qualquer influência política, hierárquica. Necessita ter ‘liberdade’ para opinar, manifestar da forma que assim julgar devida para a situação trazida à tona.

O exercício do múnus público do advogado requer, evidentemente dentro da razoabilidade, imunidade, não cabendo, pois, ofensas, desacato à autoridade judiciária, afrontas ao devido processo legal, por exemplo. De outra maneira, não o faria condigna e amplamente. Daí gozar de algumas garantias e prerrogativas, tais como: ter a presença de representante da OAB em caso de prisão em flagrante, se for o crime inafiançável; ser acondicionado em sala especial do Estado-Maior caso seja detido provisoriamente; não se encontrar em posição subordinativa em relação aos magistrados, tendo equidade nesta relação.

Os direitos, deveres, garantias, sanções destinados àquele que patrocina encontram guarita na Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.), no Estatuto da Advocacia e a OAB (BRASIL, 1994, s.p.), assim como no Código de Ética e Disciplina da OAB (BRASIL, 1995,

s.p.). No Estatuto, são ressaltadas a indispensabilidade e a inviolabilidade dos atos praticados pelo advogado no exercício de sua profissão:

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.

§ 2º No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público.

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, 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. (...).

Art. 4º São nulos os atos privativos de advogado praticados por pessoa não inscrita na OAB, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas.

Parágrafo único. São também nulos os atos praticados por advogado impedido - no âmbito do impedimento - suspenso, licenciado ou que passar a exercer atividade incompatível com a advocacia. (BRASIL, 1994, s.p.)

O Código de Ética e Disciplina da OAB, por sua vez, corrobora a atividade do defensor e a sua importância dentro do Estado democrático de direito, seja na esfera do direito público seja na esfera do direito privado (BRASIL, 1995, s.p.):

Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

Art. 3º O advogado deve ter consciência de que o Direito é um meio de mitigar as desigualdades para o encontro de soluções justas e que a lei é um instrumento para garantir a igualdade de todos. (BRASIL, 1995, s.p.)

Dessa forma, o advogado traz em seu DNA o princípio da indispensabilidade e o princípio da imunidade. Porém, como todo e qualquer princípio, os ditos princípios não são absolutos, comportando, portanto, restrições, fátia esta que muito interessa ao estudo a ser apresentado no presente artigo, haja vista as divergências no mundo jurídico quanto à intocabilidade destas garantias conferidas à classe.

2 A responsabilização administrativa, civil e penal do agente público quando da manifestação de vontade estranha àquela cabível à Administração Pública

Assim como a bússola é o instrumento propenso a indicar o rumo e a orientação dos marinheiros em alto mar, as normas jurídicas, de mesma forma, funcionam como o guia da ação do Estado quando do exercício de atividades administrativas. (BÚSSOLA..., 2016)

Neste sentido, especialmente, Robert Alexy e Ronald Dworkin citados por Carvalho Filho (2009, p. 18), estudiosos da doutrina moderna, comungam do entendimento de que as normas jurídicas comportam os princípios e as regras. Logo, as regras têm caráter objetivo e, quando em dada situação, uma vai de encontro com a outra, cabe a aplicação de uma em detrimento da outra. Já os princípios correspondem a valores, e, portanto, são subjetivos, vagos, mas, diferentemente das regras, diante de um conflito, admitem a ponderação dos valores em questão, havendo assim a preponderância de um sobre o outro, não seguindo uma fórmula exata porquanto depender de cada caso em concreto.

Dada a sua relevância, o próprio Constituinte abraçou e, intencionalmente, expressou no texto constitucional, um pilar principiológico, frisando que a administração pública, em qualquer de suas esferas, será regida, primeiramente, pelos princípios ali constantes, além de outros, obviamente, ainda que não explícitos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, s.p.):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (Grifo nosso) (BRASIL, 1988, s.p.)

A priori, os princípios se dignam a nortear a conduta estatal. Entretanto, norteiam, de fato, a conduta de um de seus elementos, qual seja: os agentes públicos, aos quais cabe materializar a vontade estatal, com vista à primazia do interesse público.

De acordo com Carvalho Filho (2009, p.17), o perfil da Administração é constituído por uma trilogia fundamental: órgãos, agentes e funções. Assim sendo, “os agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado”. Isto é, “são integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica”.

Por certo, os agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas de agir, executar atividades, imprimir manifestações em nome da máquina estatal, ou melhor, em nome do bem comum, podendo ser um agente público tanto a mais alta autoridade da República, como o

Presidente da República, quanto o auxiliar de serviços gerais, de quaisquer das esferas de nossa federação. Ou seja, abarcam-se todos os agentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sejam eles da administração direta ou indireta, tenham eles vínculo permanente ou transitório com o ente estatal.

Tão é a sua amplitude que os agentes públicos se subdividem em três categorias: os agentes políticos, responsáveis pela execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público; os agentes particulares colaboradores, que, embora sejam particulares, exercem, de alguma forma, um múnus público, uma função pública; e os servidores públicos, os quais têm um vínculo de trabalho permanente com o Estado, cuja remuneração é percebida a cada período de trabalho.

Tal qual o trabalhador do setor privado, o agente público tem, sem dúvida, direitos assim como deveres. Todavia, entre ambos, a distinção reside no objetivo perseguido por cada um deles: enquanto o trabalhador da área privada prima, em regra, pela lucratividade, pelo crescimento econômico e financeiro de sua organização, o servidor público executa suas atividades com vistas a atender a demanda social e, assim, propiciar o bem da coletividade, posto ser esta a essência do Estado.

Daí o dever atribuído ao agente público refletir maior responsabilização, haja vista tratar da gestão de bens e serviços destinados a toda uma nação, um Estado, um Distrito Federal, um Município, enfim, a toda a sociedade brasileira. Daí o dever de agir em atendimento aos princípios dispostos no art. 37, CF/88, pois a administração pública busca objetividade e, em virtude disso, cria mecanismos para suprimir a subjetividade imperante em cada agente seu, visando, assim, sucumbir o interesse singular em nome do interesse plural.

Não por acaso o art. 2º da Lei nº 8.429/92 apresenta um conceito elástico de agente público, indicando que todo e qualquer subordinado seu que venha a infringir os preceitos legais estão sujeitos à punição, se causar lesividade aos cidadãos (BRASIL, 1992, s.p.):

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992, s. p.)

Ou seja, uma vez que a administração pública deve exercer sua atividade administrativa em respeito à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência, nada mais justo e correlato possuir em seu quadro físico, agentes que façam apenas o que a lei

permitir; que sejam impessoais, garantindo a todos os administrados um tratamento isonômico; que sejam probos, honestos; que prezem pela transparência de seus atos e pelo acesso às informações; e que sejam eficientes, buscando, constantemente, o aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos.

Administrar, afinal, é cuidar o patrimônio da coletividade e, dada a extrema importância desse dever, deixar de fazê-lo ou fazê-lo indevidamente implica ao Ente sancionar aquele que praticou o ato omissivo ou comissivo afim. A esse respeito, a Lei nº 8.112/90 aponta as responsabilidades do servidor público em razão do vínculo existente entre este e o Poder Público: “Art.121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”. (BRASIL, 1990, s.p.).

Para Carvalho Filho (2009, pp. 721-724), a responsabilidade civil é a imputação, ao servidor público, da obrigação de reparar o dano que tenha causado à Administração ou a terceiro, em decorrência de conduta culposa ou dolosa, de caráter comissivo ou omissivo, sendo imprescindível comprovar o dano causado, seja lesada a Administração, seja o terceiro. Logo, sem o dano, inexistente a responsabilização. Cumpre também que haja a comprovação de que o servidor agiu com culpa civil, isto é, por meio de comportamento doloso ou culposos em sentido estrito. Logo, deve-se observar a subjetividade da conduta do agente e, sobretudo, garantir ao mesmo o princípio da ampla defesa em seu favor, o contraditório e a ampla faculdade probatória, nos termos do art. 5º, LV, CF/88 (BRASIL, 1988, s.p.).

Por outro viés, continua Carvalho Filho (2009, pp.721-724), a responsabilidade penal, é a que decorre de conduta que a lei penal tipifica como infração penal, constantes do Direito Penal e do Direito Processual Penal, cuja solvência é definida pelo Poder Judiciário. É de rigor, portanto, comprovar o dolo ou a culpa do servidor, razão pela qual o Código Penal traz, em seus artigos 312 a 326, os crimes contra a administração pública e ainda evidencia, em seu art. 327, as pessoas que são consideradas como funcionário público (BRASIL, 1940, s.p.)

Já a responsabilidade administrativa, conforme Carvalho Filho (2009, pp.721-724), ocorre quando o servidor pratica um ilícito administrativo, cuja previsão encontra-se na legislação estatutária, seja por conduta comissiva ou omissiva. Neste caso, a apuração do ilícito é realizada mediante processo administrativo, assegurando-se ao servidor a ampla defesa, o contraditório e a maior margem probatória, e, uma vez provada tal prática delituosa, aplica-se uma sanção administrativa.

Com efeito, a Lei 8.112/90 explana sobre as responsabilidades dos agentes bem como dispõe suas consequências (BRASIL, 1990, s.p.):

Art.122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art.123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art.124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art.125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art.126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Art.126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. (Incluído pela Lei nº 12.527, de 2011) (BRASIL, 1990, s.p.)

De mesma forma, a Lei 8.666/93, em seu art. 89 e seguintes, elenca os crimes e as penas imputadas aos agentes públicos quando da realização indevida de processos licitatórios, de dispensa de licitação, de inexigibilidade de licitação, ou até mesmo, quando do descumprimento de alguma formalidade tangente aos mesmos. Além disso, o dito diploma aponta, em seu art. 51, §3º, a responsabilização solidária dos membros da Comissão Permanente de Julgamento de Licitações, caso em que respondem todos pelos atos praticados à margem da legislação. (BRASIL, 1993, s.p.)

Igualmente, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), também são previstas sanções pessoais ao agente público responsável pela prática de crimes fiscais, que, por si só, indicam dano ao erário, tendo, por isso, caráter de atos graves. (BRASIL, 2000, s.p.). Dessa forma, imprescindível ao ente administrador prezar pelo planejamento, pela observância de seu orçamento, no tocante a receitas e despesas, zelar pelo seu patrimônio, atentar para a captação de tributos, em prol de manter-se enquanto órgão prestador de serviços suficientemente capaz de atender às necessidades da sociedade.

Então, uma vez que todos os atos praticados pela Administração Pública obedecem à presunção da veracidade, tão logo uma pessoa se assuma como agente público, especialmente como servidor público, cujo vínculo é permanente com o órgão, torna-se unido de direitos, mas, sobretudo, de responsabilidades em todo e qualquer ato praticado no âmbito de seu trabalho, sendo cabível, a qualquer tempo, o questionamento relativo ao mesmo.

Em síntese, a responsabilização (tenha ela o intento de prevenir ou reprimir) torna-se um meio eficiente para o manejo do comportamento, da conduta do seu subordinado. Reside, aqui, o objetivo do presente trabalho: restar demonstrado que até mesmo os agentes públicos que detêm inviolabilidade dos atos praticados podem ser atingidos por esta *ratio*, porque ainda que pertençam a um grupo tal de profissionais, são, antes, agentes públicos, sujeitos, portanto, a todas as imposições legais da administração pública, principalmente, às sanções.

3 A relativização do Princípio da Inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado no âmbito da administração pública

Segundo as leis da *Gestalt*, “o todo é maior que a soma de suas partes”, porquanto suas partes possuem características próprias implícitas, que, quando tornadas explícitas, transpõem propriedades, conceitos, formas maiores para o todo que as projetadas inicialmente. Para esta corrente, a compreensão das partes pressupõe, primeiramente, a compreensão do todo. (GESTALT..., 2016)

Assim, intenta-se ater, neste momento do trabalho, ao todo, traduzido como o princípio da inviolabilidade dos atos e manifestações dos advogados, sem perder de vista e dando destaque, a uma das partes deste, ou melhor, à sua exceção, qual seja: a sua relativização.

Logo, se ‘preliminarmente’ abarcou-se a respeito da administração pública, sobre seus agentes, sobre a responsabilização dos mesmos, vimos, por agora, ‘adentar no mérito’, demonstrando a quebra do absolutismo do princípio supracitado, mediante outras partes que formam essa minoritária corrente, sejam elas os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, que, ao fim, expressam um entendimento implícito: a primazia do interesse público.

Em razão de ser indispensável a função do advogado, sobretudo, no plano da administração pública, indispensável também tratar da inviolabilidade dos atos praticados pelos assessores jurídicos ou profissionais afins, a começar pelos atos administrativos.

Aduz Carvalho Filho (2009, p.95) que o ato administrativo constitui “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”. Todavia, pendem ainda controvérsias se tal conceito deveria ser entendido no sentido subjetivo ou objetivo. Mas, o fato é que como o sujeito da vontade sempre será a Administração Pública, prevalece, então, o critério objetivo, traduzindo-se o ato administrativo como a própria atividade administrativa.

Necessário, pois, evidenciar que o ato administrativo e o ato jurídico não se confundem, sendo aquele uma espécie deste. Por conseguinte, dadas as incontáveis atribuições da Administração Pública, numerosos são os atos administrativos praticados pelo ente, tais como: decretos e regulamentos; resoluções, deliberações e regimentos; instruções, circulares, portarias, ordens de serviço, provimentos e avisos; alvarás; pareceres; ofícios; certidões, atestados e declarações; licença; permissão; autorização; admissão; aprovação, homologação e visto; atos sancionatórios; e atos funcionais.

Nesta vertente, os pareceres – técnicos e jurídicos – enfatizados os pareceres jurídicos, são a materialização dos atos administrativos cabíveis aos procuradores, advogados, por meio dos quais exprimem uma opinião tangente à matéria tratada na consulta solicitada por outro agente público.

Desta forma, Mello citado por Lenza (2013, pp.937-938) classifica o parecer em três espécies, a saber: facultativo, obrigatório e vinculante (ou conforme). Segundo Mello, o primeiro consiste em opinião emitida em virtude de solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer norma jurídica determine a obrigatoriedade de tal pedido, ficando, a critério, portanto, do consulente seguir ou não a tese do parecerista; o segundo, lado outro, consiste em opinião emitida em razão de solicitação de órgão ativo ou de controle, sendo, neste caso, obrigatório solicitá-lo, mas não segui-lo; ao passo que, o terceiro consiste na emissão de opinião, a qual deve tanto ser solicitada como adotada para exercício do ato, sob pena de nulidade.

Por certo, com relação ao parecer facultativo, é inexigível tanto a sua solicitação quanto a sua adesão por parte da autoridade administrativa. Como exemplo, tem-se a juntada ao processo dos pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade (art. 38, inc. VI, da Lei 8.666/93). No entanto, observar-se-á que, quando o

parecer facultativo for indicado como fundamento e como motivação, tornar-se-á parte integrante da tomada de decisão, ou seja, irá se vincular ao ato praticado.

Quanto ao parecer obrigatório, cuja obrigação em si reside em “solicitá-lo” e não em “perseguir-lo”, o administrador continua conservando sua discricionariedade para agir com base ou não no parecer jurídico. Para exemplificar, tem-se o parágrafo único também do art. 38, da Lei 8.666/93, no qual dispõe sobre o dever de constar no processo administrativo o prévio exame e aprovação do órgão de assessoria jurídica sobre as minutas de editais de licitação, bem como as de contratos, acordos, convênios ou ajustes correlatos ao processo respectivo, valendo citar que este entendimento, asseverado pelo jurista Justen Filho (2005, pp.378-380), é contrário ao adotado pela Suprema Corte.

Diferentemente dos anteriores, o parecer vinculante, sim, obriga o gestor tanto a pedi-lo quanto a acompanhá-lo, sendo, por conseguinte, nulo o ato praticado, caso traduza desconformidade com a opinião emitida pelo parecerista. A critério de ilustração, pode-se citar a decisão da Administração tangente ao requerimento de aposentadoria por invalidez que deve seguir *fac simile* a conclusão do médico oficial, nos termos do art. 42, §1º, da Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991, s.p.). Portanto, neste caso, o parecerista sujeita-se a responder solidariamente com o administrador, se, *a posteriori*, o ato for entendido como viciado e resultar em dano gravoso para o ente público.

Neste diapasão, a Lei 9.784/99 distingue o parecer obrigatório vinculativo do parecer obrigatório não vinculativo e dispõe sobre as consequências advindas de cada um, conforme se segue (BRASIL, 1999, s.p.):

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. (BRASIL, 1999, s.p.)

Entende Justen Filho (2005, p.377) que os pareceres técnicos e jurídicos, tangentes ao art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993, s.p.), implicam “manifestações de terceiros, não integrantes da comissão de licitação, pertencentes ou não à Administração Pública”, os quais

são facultativos e podem ser favoráveis ou não, a depender da interpretação do parecerista e de cada caso em concreto.

No entanto, no tocante ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993, s.p.), dada a literalidade, tanto o exame quanto a aprovação prévia das minutas de editais de licitação, dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, pela assessoria jurídica, quando da realização de procedimento licitatório são obrigatórios.

Desta maneira, enquanto o inciso VI do art. 38 da Lei de Licitações (BRASIL, 1993, s.p.) impõe que ao procedimento licitatório, formalizado pelo processo administrativo, sejam juntados os “VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”, o parágrafo único do artigo retro mencionado, expressa ser mister o exame e a aprovação prévia das minutas de contratos e de outras afins.

Ou seja, fala-se da necessidade de aprovação do parecerista, razão pela qual se indaga: se precisam tais minutas ser aprovadas, não estaria o administrador, neste caso, condicionado a acompanhar o parecer do advogado? Pois, em caso de desaprovação, não teria o administrador que ao menos sanar as questões apontadas e, novamente, submetê-lo ao assessor jurídico?

Embora decorra da doutrina majoritária o entendimento de que a responsabilidade da assessoria jurídica concentra-se, não na emissão do parecer, mas sim, na natureza do parecer emitido, *data vênia*, a literalidade do parágrafo único do art. 38 expressa claramente sobre a necessidade de aprovação, o que de certa forma, tornaria o parecer vinculativo.

Tanto é que, em consequência da obrigatoriedade do exame e, sobretudo, da aprovação, subentende-se que, uma vez aprovado, a comissão ou os responsáveis pela licitação estariam aptos a prosseguir com o processo licitatório. Lado outro, caso fosse o parecer desfavorável à aquisição do objeto ou à contratação do serviço, nos termos, *a priori*, propostos na minuta de edital, por exemplo, estaria a comissão ou o pregoeiro, ou quaisquer outros responsáveis, ao menos, obrigados a sanar os vícios apontados, ou até mesmo impedidos de dar continuidade ao respectivo processo, caso houvesse apontamentos no parecer afirmando não ser o bem ou o serviço direito disponível.

Impedidos diz-se porque, diferentemente da esfera privada (art. 5º, II, CF/88), a Administração Pública, representada por seus agentes públicos, está condicionada a realizar toda e qualquer atividade só, e somente só, se for permitida em lei.

Neste mesmo sentido é o entendimento do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Joaquim Barbosa citado por Lenza (2013, pp.938-939). Assevera, pois, que quando se

tratar de consulta facultativa, “a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo”; modo outro, quando se tratar de consulta 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”; e quando se tratar de obrigação de decidir à luz de parecer vinculante em razão de previsão legal, “essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer, ou então, não decidir”. (BARBOSA *apud* LENZA, 2013, pp.938-939).

Já em 2007, para Barbosa citado por Lenza (2013, p.938), em se tratando de parecer opinativo, não há que se falar em responsabilização. Todavia, uma vez comprovada culpa ou erro grosseiro, o advogado, então, é legalmente passível de responsabilização, pois restou prejudicada a decisão do administrador, conforme o MS 24.631, em 2007:

Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. Repercussões da 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 jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante 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. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada 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. (MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 9-8-2007, Plenário, DJ de 1º-2-2008.) (grifo nosso) (LENZA, 2013, p.938)

De mesmo modo, Lenza (2013, p. 939) comunga do pensamento do ex-ministro Carlos Velloso, traduzida no MS 24.073, em 2002, o qual aduz sobre a impossibilidade de ser automática a responsabilização do advogado público, cabendo, antes, a observância da comprovação de erro grosseiro, falta grave, má-fé do parecerista. Ora, não justificaria

penalizar o profissional se o parecer emitido estivesse fundamentado, porque o Direito, por natureza, contempla as diferenças, sobretudo, as interpretativas. Vejamos:

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. (LENZA, 2013, p.939)

Contrariamente, Justen Filho (2005, p. 379) afirma a possibilidade de responsabilização do parecerista quando do exame e da aprovação de minutas referentes à licitação, enquanto operador do direito, e, antes, enquanto responsável pelo assessoramento quanto à gestão dos bens públicos. Assim, aduz que:

ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de aponta-lo. (JUSTEN FILHO, 2005, p.379)

Corroborando Justen Filho (2005, p. 379) que a responsabilidade se estende até mesmo quando se trata de questões duvidosas e controvertidas. Isso porque, a advocacia tem o dever de informar ao gestor sobre os riscos aos quais se submete ao decidir por atos comissivos ou omissivos, comportando o nosso ordenamento jurídico variações interpretativas sobre a mesma problemática. Porém, resguardaria sua imunidade se havidas duas teses defensáveis. Dessa forma, excetuada tal situação, o procurador também incorre em responsabilização quando o advogado adota interpretação expressamente contrária à legislação vigente, aberrante, desvirtuada dos fatos ocorridos, emitindo, assim, parecer desarrazoado, tendencioso ou omissivo.

Neste sentido, conclui 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”. (JUSTEN FILHO, 2005, p.379)

Assim sendo, por meio do Acórdão 1.162/2014, o Tribunal de Contas da União julgou ser cabível a responsabilização do parecerista da Prefeitura de Natal/RN, nos termos seguintes:

3. A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório. Recursos de Reconsideração interpostos por pareceristas jurídicos da Prefeitura de Natal/RN requereram a reforma do Acórdão 513/2013-Plenário, por meio do qual os responsáveis foram sancionados com multa, em virtude da emissão de parecer jurídico favorável à contratação emergencial por dispensa de licitação, sem que restasse caracterizada a urgente necessidade da realização das obras de reforma do Estádio Machado, naquela localidade. Os recorrentes alegaram, fundamentalmente, que emitiram os pareceres com base em laudos técnicos que teriam atestado as más condições estruturais do estádio. O relator, ao examinar as razões aduzidas pelos recorrentes, reiterou o Voto condutor da deliberação recorrida, lembrando que “embora tenham sido invocados a manifestação e o laudo elaborados, respectivamente, pelo Setor de Engenharia da Secretaria de Esporte e Lazer e pelo Corpo de Bombeiros para justificar a contratação emergencial, em razão das más condições estruturais do estádio, a interdição do local bastaria para mitigar eventual risco”. Acrescentou que, “para que se caracterize a situação emergencial deve restar evidente no respectivo procedimento de dispensa que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”. Ao se reportar ao caso concreto, o relator observou, em consonância com análise da unidade técnica, que “a urgência, como pressuposto para a contratação direta da obra, deveria se traduzir, por exemplo, em risco de desabamento, com a explicitação nos laudos técnicos quanto à necessidade imediata de realização de obras de reparo em face do risco maior de perda de instalações”. Em que pese os laudos técnicos indicarem a existência de graves problemas estruturais, ressaltou o relator que “eles apenas apontavam como solução para o problema a interdição do local, de modo que tal providência... ‘suspenderia, por si só, eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando o regular procedimento licitatório’”. Considerando a improcedência dos argumentos dos recorrentes, o Tribunal, alinhado ao voto do relator, decidiu conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo inalterada a deliberação recorrida. Acórdão 1162/2014 Plenário, TC 004.063/2008-4, relator Ministro José Jorge, 7.5.2014. (Informativo 196 de Licitações e Contratos do TCU – 2014, s.p.)

Ademais, no mesmo ano (2014), o TCU emitiu outro acórdão similar, a saber o Acórdão 1.944/2014, decidindo também pela responsabilização do parecerista:

3. Os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos. Devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos. Em representação relativa a concorrências públicas promovidas pela Secretaria Municipal de Educação de Manaus/AM (Semed), objetivando a construção de creches do tipo B segundo o padrão FNDE, a unidade técnica apontara, dentre outras irregularidades, “a adoção de pareceres jurídicos pró-forma”. Ao apreciar a questão, o relator observou que “a utilização de pareceres jurídicos sintéticos, de apenas uma página, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos, em especial quanto à legalidade das cláusulas editalícias, permitiu, no caso concreto, a presença de itens posteriormente impugnados”. Nesse sentido, lembrou o relator que o Tribunal já se posicionara “acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-Plenário)”. Diante disso e de outras irregularidades subsistentes, o Tribunal decidiu por fixar prazo para que a Semed e a Comissão Municipal de Licitação anulassem os certames, bem como expediu diversas determinações corretivas às instituições municipais. (Acórdão 1944/2014 Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 23.7.2014.) (Informativo 207 de Licitações e Contratos do TCU – 2014, s. p.)

Por esta ótica, vê-se que, muito embora o advogado seja constitucionalmente inviolável em seus atos e manifestações no exercício de sua profissão, cabe-lhe, contudo, a responsabilização enquanto agente do ente estatal, porquanto detém o dito direito, mas de forma limitada. Logo, se os atos e manifestações excedem os limites da lei e, por consequência, o ato emanado de parecer jurídico vem resultar em prejuízos para o erário, ou melhor, para o bem da coletividade, não resta senão imputar aos responsáveis uma sanção, haja vista todos os servidores públicos ser revestidos do dever de cuidar (e cuidar bem) do patrimônio público.

Considerações finais

Diante da nova realidade política vivenciada por nosso País, em que se nota uma crise sistêmica dos Três Poderes do Estado, uma omissão do legislador, um ativismo do Judiciário, uma judicialização do Poder Executivo, em que o Supremo opina até mesmo quanto a atos discricionários das autoridades do Poder Executivo, nota-se uma realidade em que é clara a intervenção do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes, tudo em prol do bem comum.

Face a este estudo, observou-se que o tema tratado comporta discussões desde antes, ao menos há uma década, conforme decisões dos órgãos de cúpula ou de fiscalização da Administração Pública apontadas e, dada a atual conjuntura política brasileira, continuará comportando, vez que a sociedade figura-se muito mais ativa no cenário político, exigindo os administrados uma prestação de contas por parte dos administradores bem como os demais agentes responsáveis pela gestão do patrimônio público.

Com efeito, o entendimento, hodiernamente, minoritário, tende a tomar dimensões maiores, haja vista que, mais do que nunca, não só a tutela da coisa pública está em evidência, mas, acima de tudo, a fiscalização quanto à devida e responsável administração da *res* pública, dada o seu imenso valor para a coletividade.

Em suma, ainda que timidamente, o princípio da inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado, em determinadas situações, sucumbe diante do princípio da responsabilização do servidor público, dada o embate entre o interesse privado, diga-se, da classe dos advogados, *versus* o interesse público, correspondente a todas as classes, posto compreender toda a sociedade brasileira.

Referências

ACÓRDÃO 1.162/2014. Plenário. TC 004.063/2008-4, Relator Ministro José Jorge, j. 7.5.2014. **Informativo 196 de Licitações e Contratos do TCU – 2014**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/informativo-tribunal,informativo-196-de-licitacoes-e-contratos-do-tcu-2014,52979.html>> Acesso em: 23 out 2016.

ACÓRDÃO 1.944/2014. Plenário. TC 004.757/2014-9, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 23.7.2014. **Informativo 207 de Licitações e Contratos do TCU – 2014**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/informativo-tribunal,informativo-207-de-licitacoes-e-contratos-do-tcu-2014,52990.html>> Acesso em: 23 out 2016.

ALENCAR, Roldan. **Controle de Constitucionalidade**. Mato Grosso do Sul, s. data, p.1. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAA6IoAF/control-e-constitucionalidade>> Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Código de Ética e Disciplina da OAB (1995). OAB. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/visualizador/19/codigo-de-etica-e-disciplina>> Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Planalto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei 8.112, de 11 de novembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. Lei 8.249, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei Complementar 395, de 31 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Planalto. Disponível em: [Acesso em: 18 set. 2016.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=395&txtAno=2001&txtTipo=4&txtParte=.)

BRASIL. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm Acesso em: 18 set. 2016.

BÚSSOLA. Wikipédia. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:k1JuPv8FLLMJ:https://pt.wikipedia.org/wi>

ki/B%25C3%25BAssola+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a> Acesso em: 02 out. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CONSTITUIÇÃO. Wikipédia. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitucionalismo>> Acesso em: 18 set. 2016.

GESTALT. Wikipédia. Disponível em: < <https://pt.wikipedia.org/wiki/Gestalt>>. Acesso em 22 out. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MS 24.073, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 06.11.2002. Plenário. STF. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772349/mandado-de-seguranca-ms-24073-df>> Acesso em: 23 out. 2016.

MS 24.631, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 09.08.2007, Plenário. STF. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727627/mandado-de-seguranca-ms-24631-df>> Acesso em: 23 out. 2016.

NEVES, Gustavo Bregalda; LOYOLA, Kheyder. **Vade Mecum esquemas de estudo: doutrina/organizado por Gustavo Bregalda Neves, Kheyder Loyola**. 5ª ed. São Paulo: Rideel, 2013.

SEPARAÇÃO dos Três Poderes criada por Montesquieu. Wikipédia. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Montesquieu>> Acesso em: 18 set. 2016.

TERCEIRA Lei de Newton. Wikipédia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Leis_de_Newton> Acesso em: 18 set. 2016.