

A ADVOCACIA PÚBLICA CONSULTIVA: NATUREZA, FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA, ALCANCE E LIMITES DOS PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO¹

*BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC ADVOCACY IN THE CONTEXT
OF COUNSELLING LEGAL OPINIONS. FEATURES, HISTORICAL
REASONING, RANGE AND LIMITS*

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy²

Pós-Doutor em Direito Comparado na Universidade de Boston/EUA, em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS, Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito - CEUB. Procurador da Fazenda Nacional - AGU/DF

-
- ¹ Agradecimentos a Guilherme Benages Alcântara, pela iniciativa e sistematização dos pareceres AGU, de onde colho informações para parte do trabalho. Agradecimentos também a Maria Jovita Wolney Valente, pela constante interlocução sobre o assunto, e a Rui Magalhães Piscitelli, André Augusto Dantas do Amaral e Sávila Maria Leite Gonçalves, pelas discussões e sugestões.
 - ² Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: USP. Foi Consultor-Geral da União (2011-2015) e Procurador-Geral Adjunto da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2015).

SUMÁRIO: Introdução e contornos do problema; I. Antecedentes históricos da atividade jurídico consultiva de Estado: o Conselho do Império; II. A Consultoria-Geral da República; III. A Advocacia-Geral da União e o papel da Consultoria-Geral da União; III.I. Os pareceres produzidos em âmbito da Advocacia-Geral da União; III. II. O tema da responsabilização do parecerista; III.III. A propósito de uma tentativa de classificação dos pareceres da AGU; IV. Considerações finais; Referências.

RESUMO: O artigo explora as características dos pareceres emitidos pela Advocacia-Geral da União, como objetivo de classificá-los e de fixar seus limites e alcances. Com esse objetivo, resgata um pouco da tradição do Conselho de Estado que operou no Império, bem como da Consultoria-Geral da República, instituições nas quais a AGU radica suas principais características. Marginalmente, o artigo explora a responsabilização do parecerista.

PALAVRAS-CHAVE: Pareceres da AGU. Natureza. Fundamentação Histórica. Alcance. Limites. Responsabilidade do Parecerista. Tipologia. Classificação.

ABSTRACT: The paper tackles the main features concerning the framework of Brazilian legal opinions, regarding the Attorney General. With this purpose, it rescue some information regarding a similar institutional arrangement that operated during the Brazilian Empire, namely a State Counsel. It also addresses a similar formula, which existed from 1903 to 1993, as well of present day structures. On the side, it explores the liability related to mentioned legal opinions.

KEYWORDS: Legal Opinions. Features. Historical Framework. Scope. Limits. Liability. Taxonomy.

INTRODUÇÃO E CONTORNOS DO PROBLEMA

A Advocacia-Geral da União-AGU é instituição proeminente no conjunto dos arranjos organizacionais brasileiros contemporâneos relativos às funções da justiça e ao implemento de políticas públicas. Qualifica-se essa premissa na constatação do importante papel que a AGU protagoniza na estabilização das relações jurídicas que afetam o Estado, suas políticas públicas e seus servidores. A representação da União, judicial e extrajudicialmente, acrescida das atividades de consultoria e de assessoramento jurídico do Poder Executivo³ exigem permanente atenção e deferência para com os direitos fundamentais. O destinatário final dessa atuação é o cidadão. A AGU é agente que harmoniza a defesa do Estado e que promove a cidadania, de onde radica o respeito e a reverência para com a legalidade⁴.

A atuação judicial da AGU é pautada por agenda normativa que transita de valores expressos na Constituição a regras fixadas no Código de Processo Civil, com estações na legislação de regência de efeitos mais endógenos, a exemplo da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. A União é litigante recorrente. Deve-se considerar também que há expressiva litigância intergovernamental. Essa litigância (administrativa) exige fórmulas de resolução de impasse, a exemplo do funcionamento de Câmaras de Conciliação. A litigância judicial se desdobra, entre outros, na Justiça Federal, que à luz de uma concepção histórica e comparativa, pode lembrar o contencioso administrativo francês: uma das partes da contenda é o Estado⁵.

A atuação extrajudicial da AGU, de igual modo, também transita de valores expressos na Constituição a regras de expressão mais endógena, também centradas na Lei Complementar nº 73, de 1993. A atuação extrajudicial da AGU é campo de atuação muito sensível, que exige monitoramento e permanente controle. Porque essa atuação projeta efeitos concretos na vida do cidadão e da administração é que se deve defini-la em toda sua extensão, em outros motivos para fixação e imputação de responsabilidades. Deve-se explicitar, efetivamente, com base no direito posto, quais são os limites e alcances dessa atuação.

Mencionada atuação extrajudicial da AGU se dá por intermédio da discussão e da confecção de pareceres, que se revelam e que se caracterizam

3 Constituição Federal, art. 131.

4 A conjuntura histórica ligada à construção da AGU é tema desenvolvido por RAMOS, Saulo. *Código da Vida*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 128 e ss.

5 O tema das origens do direito administrativo francês e do contencioso que o caracteriza são exploradas por TOCQUEVILLE, Alexis de. *L' Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Flammarion, 1988.

como atos administrativos de efeitos normativos. Há risco de trivialização desses instrumentos e do indevido uso de suas conclusões. Nem todo parecer da AGU é vinculativo, e nem todo parecer da AGU transcende aos limites da própria AGU. Empiricamente, pode se constatar parcela significativa de pareceres se destinam à correção de litígios intragovernamentais, bem como a dirimir conflitos e contradições internas aos órgãos e entes da Administração. A doutrina se ressentida de uma fórmula taxonômica definitiva, que possa explicitar o exato alcance dos comandos que decorrem dos entendimentos vazados em forma de pareceres. É esse um dos objetivos do presente artigo.

Há um inegável papel institucional que a história reserva à AGU. A AGU segue tradição inaugurada com o Conselho de Estado, que funcionou no durante o Império. Segue também à tradição da Consultoria-Geral da República, que funcionou de 1903 a 1993. O historiador do direito José Reinaldo de Lima Lopes denominou o Conselho de Estado do Brasil Império de O Oráculo de Delfos⁶, em portentoso estudo sobre a interpretação do direito no Brasil. De algum modo, esse epíteto também pode ser utilizado na conceituação da Consultoria-Geral da República, bem como na definição da AGU.

A proposta do presente artigo consiste em argumentar em favor da AGU como um oráculo dos dias presentes. As regras do jogo em praticadas no contexto do histórico e mitológico Oráculo de Delfos eram claras para os consulentes. Das disposições oraculares dependiam batalhas e tragédias; o vaticínio do drama de Édipo comprova a afirmação. Da mesma maneira, deve-se entender exatamente os efeitos dos pareceres da AGU, nas disputas intragovernamentais aqui evidenciadas. É o do que se trata em seguida.

Com esse objetivo, descreve-se sumariamente o Conselho de Estado do Império, inventaria-se a atuação da Consultoria-Geral da República, constata-se sua continuidade na Advocacia-Geral da União, com especial atenção na Consultoria-Geral da União. Ao fim, trata-se dos pareceres propriamente ditos, com foco também no tema da responsabilização do parecerista. Encerra-se com uma tentativa de classificação desses pareceres no contexto da AGU.

6 LOPES, José Reinaldo Lima. *O Oráculo de Delfos e o Conselho de Estado no Brasil Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ATIVIDADE JURÍDICO CONSULTIVA DE ESTADO: O CONSELHO DO IMPÉRIO

O Conselho de Estado⁷ foi instituição central na construção de entendimento jurídico durante o Império, com competência para tratar de variados assuntos, atendendo a questionamentos, diretamente colocados por intermédio de Avisos do Imperador. Há opiniões sobre a abolição da escravidão, administração das províncias, anistias, sobre o aniversário do Imperador, sobre o Código de Processo Criminal, sobre a participação do Conde D'Eu na Guerra do Paraguai, sobre a necessidade da criação de um contencioso administrativo, sobre a desnacionalização das empresas de navegação, sobre direito público eclesiástico, eleições, percepção de emolumentos de párocos, empréstimos externos, exilados portugueses em Londres, despesas extras decorrentes da Guerra do Paraguai, lei de terras, liberdade de imprensa, cunhagem de moeda, pena de morte, concessão do título de príncipe aos filhos do Imperador, reforma constitucional, entre tantos temas.

O Conselho de Estado também atuava como um tribunal administrativo⁸; cuidava, ainda de conflitos de competência, a exemplo de conflitos de jurisdição, a par de dissensos entre jurisdições civis e religiosas, então denominadas de usurpação de jurisdição⁹. Pode-se exemplificar a atuação do Conselho de Estado, opinando e arbitrando assuntos colocados pelo Imperador, a propósito de interessante debate registrado em ata de 3 de agosto de 1943. Foi apresentado ao exame daquele Conselho uma proposta relativa ao estabelecimento de uma universidade no Rio de Janeiro. À época ainda não contávamos com uma universidade; o ensino superior era muito limitado, a exemplo dos cursos de direito que funcionavam apenas em Recife

7 Conferir: LOPES, op. cit.; RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado e o Quinto Poder*. Brasília: Senado Federal, 1978. TORRES, João Camilo de Oliveira. *O Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965. TORRES, João Camilo. *A Democracia Coroada*. Petrópolis: Vozes, 1964. Brasil. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a Política Exterior do Império*: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília: FUNAG, 2009. MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Editora HUCITEC, 2004. Para uma ampla visão do tempo, com coletânea de informações de primeira mão sobre conselheiros, conferir, NABUCO, Joaquim. *Um Estadista no Império*. v. 2, Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. Para estudos sobre o Conselho de Estado, por juristas da época, CARVALHO, José Murilo de. (organização e introdução), SOUSA, Paulino José de. Visconde do Uruguai. *Coleção Fundadores do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 219-305. bem como KUGELMAS, Eduardo. (organização e introdução), BUENO, José Antonio Pimenta. Marquês de São Vicente. *Coleção Fundadores do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 365-394. CARVALHO, José Murilo. *A Construção da Ordem (A Elite Política Imperial) - Teatro de Sombras (A Política Imperial)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 355-390. Para um estudo do Conselho de Estado Francês, quanto a seu funcionamento efetivo, de um ponto de vista histórico, GAUDEMET, Yves; STIRN, Bernard; DAL FARRA, Thierry; ROLIN, Frédéric. *Les Grands Avis du Conseil d'État*. Paris: Dalloz, 2008.

8 Por todos, LOPES, op. cit., p. 206 e ss.

9 Ibidem, p. 162 e ss.

e em São Paulo. Dessa reunião participaram, além do Imperador, que a presidia, e dos Conselheiros que compunham aquele órgão, ministros e secretários de Estado. Não se alcançou um consenso, especialmente devido ao número de questões paralelas que foram colocadas pelos Conselheiros. O Visconde de Olinda não concordou com os requisitos exigidos para ingresso nessa Universidade. Alves Branco temia o aumento das despesas públicas. Porque o projeto também tratava de colégios nas províncias, criticava-se a ingerência do poder central na construção de políticas de interesse local.

Ainda exemplificando atuação desse Conselho de Estado, há registro de reunião ocorrida em 20 de abril de 1843, com a presença do Imperador, então ainda muito jovem (contava com 18 anos), quando se discutiu o casamento de sua irmã, Francisca Carolina. Conselheiros e Ministros de Estado participaram da reunião. D. Pedro II havia nomeado um plenipotenciário para cuidar do assunto, especialmente quanto à renúncia expressa da princesa quanto a direitos eventuais que pudesse ter, em relação à Coroa, na hipótese de falta de descendentes de D. Pedro II e da outra irmã, Januária. Questionava-se se esses direitos poderiam ser conservados e mantidos pela princesa que iria se casar, exatamente como dispunha a Constituição do Império, ou se qualquer consideração a esse respeito deveria ser omitida no contrato de casamento.

De acordo com o que se lê na ata, discutiu-se intensamente a matéria. Decidiu-se que “no contrato respectivo ao consórcio de Sua Alteza a Sereníssima Princesa Senhora Dona Francisca Carolina com o Senhor Príncipe de Joinville se fizesse expressa reserva das direitos eventuais, que a mesma Augusta Princesa possa ter à Coroa do Império tanto, quanto estes podem ser mantidos e conservados segundo a Constituição do mesmo Império”. Consideraram que a Constituição era a única regra a orientar a solução da dúvida, porquanto se tratava de regime de sucessão, matéria essencialmente política.

Ao que consta, a última sessão do Conselho de Estado de que há registro teria ocorrido em 10 de agosto de 1889, no Paço Imperial. D. Pedro II presidiu o encontro. Entre os Conselheiros presentes, Paulino Soares de Sousa, reputado administrativista. Discutia-se - - provavelmente na nessa última reunião do Conselho - - o tema de um crédito extraordinário para atender a despesas com a seca, nas províncias do norte e com a saúde pública. Era o Imperador quem provocava opiniões; e era o Imperador quem as aprovava. Concretamente, “não era o Conselho que deliberava, mas o Imperador [...] mesmo assim, parecia relevante dar-se conta do que dizia o Conselho”¹⁰. Essa lógica persiste até hoje, quanto aos pareceres consultivos.

10 LOPES, op. cit., p. 113.

A deliberação final é do Presidente da República, ainda que se leve em conta o que diz a Advocacia-Geral da União. De igual modo, de 1903 a 1993, quem decidia era também o Presidente da República, ainda que se levasse em conta a opinião da Consultoria-Geral da República, de que se trata em seguida.

II. A CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Consultoria-Geral da República-CGR, órgão de opinião e de assessoramento jurídicos da Presidência da República, foi criada pelo Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903, baixado pelo Presidente Rodrigues Alves. Funcionou ininterruptamente até 1993, quando se organizou a AGU, que lhe tomou prerrogativas e competências, algumas diluídas parcialmente na atual Consultoria-Geral da União. À frente da CGR estiveram renomados juristas da reminiscência brasileira. Entre eles, Araripe Júnior (1903-1911), Rodrigo Octávio (1911-1929), Levi Carneiro (1930-1932), Carlos Maximiliano (1932-1933), Francisco Campos (1934), Anníbal Freire (1938-1940), Orozimbo Nonato (1940-1941), Hahnemann Guimarães (1944-1945), Themístocles Brandão Cavalcanti (1945-1946, novamente, em 1955), Miguel Seabra Fagundes (1946), Haroldo Valadão (1947-1950), Brochado da Rocha (1955-1956), Caio Tácito (1957), Victor Nunes Leal (1960), Caio Mário da Silva Pereira (1961), Rafael Mayer (1974-1978), Ronaldo Poletti (1984-1985), Paulo Brossard (1985-1986), Saulo Ramos (1986-1989).

Ao Consultor-Geral da República, nos termos do Decreto nº 967, de 1903, contemplava-se amplo conjunto de competências¹¹. O Consultor-Geral da República ocupava cargo de estrita confiança do Presidente da República. Participava ativamente das grandes decisões do Governo. Esse conjunto originário de competências foi substancialmente modificado pelo Decreto nº 22.386, de 24 de janeiro de 1933, baixado pelo Presidente Getúlio Vargas¹². Revelando-nos o caráter autoritário do governo que baixou o decreto que aqui se menciona, governo Vargas, dispunha-se que “os pareceres do Consultor-Geral não serão [seriam] comunicados aos interessados, nem publicados, senão quando o Governo o autorize

11 Ao Consultor-Geral da República cabia atender às Secretarias de Estado (os Ministérios), especialmente sobre extradições, expulsão de estrangeiros, execução de sentenças de tribunal estrangeiro, autorizações de companhias estrangeiras para funcionarem no Brasil, alienação, aforamento, locação e arrendamento de bens nacionais, aposentadorias, reformas, jubilações e montepios dos funcionários públicos federais. Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903, art. 2º, § 1º, alíneas.

12 Ao Consultor-Geral da República competia emitir pareceres sobre questões jurídicas submetidas a seu exame pelo Presidente da República e Ministros de Estado; representar, ao Presidente da República e aos Ministros, sobre providências jurídicas que julgassem de interesse público ou por necessidade para boa aplicação das leis vigentes; também lhe incumbia desempenhar comissões de índole jurídica atribuídas pelo Presidente, entre outros. Decreto nº 22.386, de 24 de janeiro de 1933, art. 2º.

[autorizasse], salvo por motivo relevante a juízo do próprio Consultor-Geral¹³. Vicejava a cultura do segredo¹⁴.

O Decreto nº 41.249, de 5 de abril de 1957, baixado pelo Presidente Juscelino Kubitschek, alterou um pouco o modelo¹⁵. As consultas somente seriam admitidas “em assuntos de alta relevância, precisando-se a questão jurídica sobre a qual se pretende [pretendia] parecer¹⁶”. Ao Consultor-Geral da República era dado, “para efeitos protocolares e de correspondência, o tratamento devido aos Ministros de Estado¹⁷”. O status do Consultor-Geral da República, assim, era ministerial. No pequeno interregno parlamentarista fez-se ligeira alteração de minudência na estrutura, vinculando-se a CGR diretamente ao Presidente da República e à Presidência do Conselho de Ministros¹⁸. Com o fim do parlamentarismo a estrutura da Consultoria-Geral da República permaneceu do modo como até então funcionara.

No início da Consultoria-Geral da República-CGR os assuntos tratados eram muito simples - aos olhos de hoje - a exemplo de pareceres relativos à compra de arreios para o exército¹⁹, a problemas referentes a títulos de propriedade expedidos no Acre pelo governo revolucionário do coronel Plácido de Castro²⁰, à autorização para exploração de telefone e telégrafo sem fio por parte de companhia estrangeira²¹, à vacância de bens da Primeira Ordem Franciscana na Província da Imaculada Conceição do Brasil²², à utilização da bandeira da monarquia portuguesa, após a proclamação da República em Portugal, por parte de cidadãos portugueses

13 Decreto nº 22.386, de 1933, art. 15.

14 Essa cultura burocrática do sigilo, do segredo e também da espionagem, no Brasil, é estudada por FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio - A História do Serviço Secreto Brasileiro de Washington Luís a Lula- 1027-2005*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2005.

15 Decreto nº 41.249, de 5 de abril de 1957, art. 3º, § 1º. Dispôs-se que “somente por determinação do Presidente da República poderão [poderiam] ser submetidas ao exame do Consultor-Geral da República as consultas de iniciativa dos Ministros de Estado e dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República”.

16 Decreto nº 41.249, art. 4º.

17 Decreto nº 41.249, art. 7º.

18 Decreto nº 51.530, de 7 de agosto de 1962, art. 2º.

19 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 3 de março de 1903.

20 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 4 de março de 1906.

21 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 30 de novembro de 1906.

22 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 25 de julho de 1911.

no Brasil²³, à proibição de realização de sessões públicas de hipnotismo²⁴, entre tantos outros assuntos.

Bem mais tarde, na década de 1980, vários conflitos intragovernamentais foram resolvidos pela Consultoria-Geral da República, a exemplo de disputa entre CADE e PETROBRÁS, relativa a política petroquímica nacional, que o Presidente da República queria avocar; de um desentendimento entre a FUNAI, o MME e o então denominado Ministério do Interior, sobre empresa que explorava estanho em área indígena; bem como vários conflitos federativos, reais ou potenciais, inclusive ligados a diferenças entre a União e o Estado de Goiás ou entre a União e o antigo Estado da Guanabara. A construção de Brasília suscitou algumas divergências.

Estudo dos pareceres emitidos pelos Consultores-Gerais da República indica simplicidade temática, comparando-se com os dias de hoje, evidentemente. Não se tinha a complexidade estatal que hoje se conhece, o que se expõe na medida em que os pareceres mais recentes começam a ser pesquisados. O primeiro dos pareceres então publicados tratou de prescrição contra a Fazenda Pública, a partir do requerimento de um militar, que servira na Guarda Nacional, no Rio Grande do Sul, no fim do século XIX²⁵. Na mesma época, opinou-se sobre a titularidade de bens encontrados nos escombros do Morro do Castelo (quando da derrubada deste para construção da Esplanada e do Aterro), local que anteriormente sediara um convento dos jesuítas²⁶. Opinou-se sobre sacerdotes alemães que pretendiam catequizar índios no Estado de Santa Catarina²⁷. Problemas de fundo religioso eram comuns no Estado laico que se criou em 1889.

Ainda em 1903 opinou-se sobre controvérsia entre a União e os Estados, relativa aos direitos que os Estados teriam de lançar e cobrar impostos de exportação nos territórios pertencentes à União, dentro dos limites estaduais, isto é, em áreas militares²⁸. Na Constituição de 1891 o imposto de exportação era de competência estadual²⁹. Entendeu-se que os Estados mantinham tal

23 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 31 de agosto de 1911.

24 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Otávio. 18 de novembro de 1913.

25 Consultoria-Geral da República. Parecer. Araripe Júnior, 27 de janeiro de 1903.

26 Consultoria-Geral da República. Parecer. Araripe Júnior, 6 de fevereiro de 1903.

27 Consultoria-Geral da República. Parecer. Araripe Júnior, 25 de março de 1903.

28 Consultoria-Geral da República. Parecer. Araripe Júnior, 20 de junho de 1903.

29 O art. 9º, 1º, da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891 dispunha que era competência exclusiva dos Estados decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção. A regra, evidentemente, beneficiava os Estados exportadores de café, São Paulo e Minas Gerais.

competência, ainda que os produtos saíssem de área militar, da União. Um juízo de isonomia, aplicado ao contribuinte, substancializou a deliberação. O assunto era fonte de eventual conflito federativo, ainda que, reconheça-se, o modelo da época fosse marcado pela hipertrofia do Executivo central.

Opinou-se também sobre acumulação de cargos, por parte do Dr. Oswaldo Cruz³⁰. Fez-se parecer sobre privilégios fiscais que alcançariam a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro³¹. Opinou-se sobre conflito de competência entre a União e os Estados³². Em 1921 a CGR foi instada a se manifestar sobre a constitucionalidade (ou não) da construção de monumento no alto do Corcovado, ao Cristo Redentor, situação que, já à época, promovia alguma discussão, dada a natureza laica do Estado; opinou-se pela inconstitucionalidade da medida para construção do monumento³³. Enfatizando que haveria embaraço constitucional decorrente da construção de um monumento ao Cristo Redentor no Rio de Janeiro o Consultor-Geral colocava o Presidente da República em posição difícil, em relação à maioria católica. Não se atendeu à orientação dada pelo consultor jurídico do Presidente, o que demonstra que, historicamente, a opinião da assessoria jurídica não vinculava o Chefe do Executivo. É necessária a aprovação do Chefe do Executivo para que pareceres sejam vinculantes. De outro modo, à luz da teoria das fontes do direito tem-se mera opinião, especulativa, e de orientação ao intérprete da norma discutida.

A CGR, em tema de provável conflito intragovernamental, opinou sobre isenção de impostos sobre bens e propriedades do Banco do Brasil, declarando-os, naquela época titulares da não isenção³⁴. O Banco do Brasil atuava com muita proximidade ao Governo Federal. Em caso de indício de conflito federativo, intragovernamental, a CGR respondeu a consulta relativa a pagamento reclamado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, em desfavor da União, a título de contribuição para calçamento em frente a imóveis de propriedade desta última, concluindo pela isenção³⁵. Houve também manifestação sobre concessão de terras pelos governos estaduais, no que se referia aos limites de interferência do Governo Federal, levando-se em conta que em muitos casos o que se tinha efetivamente era a alienação

30 Consultoria-Geral da República. Parecer. Araripe Júnior, 5 de agosto de 1908.

31 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Octávio, 5 de maio de 1921.

32 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Octávio, 17 de agosto de 1921.

33 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Octávio, 17 de outubro de 1921.

34 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Octávio, 25 de setembro de 1928.

35 Consultoria-Geral da República. Parecer. Rodrigo Octávio, 23 de novembro de 1928.

de terras de indígenas³⁶. O assunto de certa forma tem impactos até hoje, e é fonte de dissonância entre FUNAI e INCRA.

Noticia-se também iniciativa do Estado do Paraná, decorrente de autorização legislativa da Assembleia daquela unidade da Federação, referente à constituição de juízo arbitral para resolver as questões de terras entre empresas incorporadas ao patrimônio nacional e o Estado do Paraná³⁷. Mais tarde, com a necessidade de realização do projeto da mudança da capital federal, várias providências deveriam ser tomadas, notadamente no que se referia à fixação do local, bem como outras medidas que tinham por objetivo evitar a especulação imobiliária³⁸.

Relata-se também intervenção da CGR a propósito de resistência do antigo Serviço do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional relativa a tentativa de venda de propriedade da família Ottoni, tombada como patrimônio histórico, no Município de Serro, no Estado de Minas Gerais. A União possuía a livre disponibilidade sobre o bem. Um ato de caráter formalmente legislativo (Decreto-lei nº 6.418, de 13 de abril de 1944) - porém - de autoria do Presidente da República, havia autorizado a alienação³⁹. Posteriormente, retomou-se a questão de imunidades e favores para o Banco do Brasil. Em parecer a CGR afirmou que Banco do Brasil não gozava de isenção do imposto de selo nem quando a sua Carteira de Comércio Exterior adquirisse mercadorias por ordem do Ministro da Fazenda⁴⁰. Preocupante foco de problemas foi enfrentado com o processo de enquadramento dos servidores que passaram da União para o Estado da Guanabara, fonte de conflito interno na Administração, indecisa em relação a que fórmula seguir⁴¹. As opiniões do Consultor-Geral, bem entendido, dependiam da deliberação final do Presidente da República.

Há também importante manifestação da CGR contida em parecer de Rafael Meyer sobre a inaplicabilidade de multas entre pessoas jurídicas de direito público. Havia questão subjacente, no sentido de que não se poderia invocar o poder de polícia entre essas pessoas jurídicas, entendimento que então prevalecia, e que foi confirmado. O problema ainda é muito recorrente. É fonte de muita litigância. Debatia-se eventual revogação de artigo do então

36 Consultoria-Geral da República. Parecer. Themístocles Brandão Cavalcanti, 16 de maio de 1955.

37 Consultoria-Geral da República. Parecer. Themístocles Brandão Cavalcanti, 8 de junho de 1955.

38 Consultoria-Geral da República. Parecer. Themístocles Brandão Cavalcanti, 26 de julho de 1955.

39 Consultoria-Geral da República. Parecer. Caio Tácito. 30 de julho de 1957.

40 Consultoria-Geral da República. Parecer. A. Gonçalves de Oliveira, 28 de abril de 1959.

41 Consultoria-Geral da República. Parecer. Victor Nunes Leal, 7 de outubro de 1960.

vigente regulamento do regime da previdência social. Havia divergência de interpretação quanto à aplicação de multa, juros e correção monetária em cobrança de crédito do Instituto Nacional da Previdência Social-INPS em relação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA. A discussão alcançou a Consultoria-Geral da República por provocação de aviso do então denominado Ministro Chefe do Gabinete Civil. Segundo o parecerista, a tese então vigente, firme na impossibilidade do lançamento de multa entre pessoas jurídicas de direito público, por inexistência do poder de polícia entre elas, decorria de excerto de voto do Ministro Oscar Saraiva no antigo Tribunal Federal de Recursos-TFR para quem, como se lê no parecer aqui citado, “na hierarquia dos privilégios, o da União prefere ao de suas autarquias, e seria inteiramente descabido que uma autarquia, órgão delegado da União, tivesse poderes disciplinares para impor multas a outras pessoas de direito público, o que é manifestação de poder de polícia administrativa⁴²”. Fixava-se relação hierárquica entre a Administração direta e a Administração indireta, como fator inibidor de poder de polícia e, conseqüentemente, do lançamento e cobrança de taxas⁴³.

A CGR também opinou sobre imunidade tributária quanto ao Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, de imóveis funcionais, construídos ou adquiridos, no Distrito Federal, por autarquias, para ocupação ou alienação aos respectivos servidores. Propôs-se interpretação “ampla e teleológica, de modo a compreender o patrimônio público destinado ao cumprimento de suas atribuições legais⁴⁴”. O governo do Distrito Federal entendia que a imunidade tributária das autarquias não alcançava imóveis funcionais. Esses imóveis não estariam vinculados às suas finalidades essenciais⁴⁵. Apontando que a imunidade tributária recíproca era construção jurisprudencial norte-americana, porque a Constituição dos Estados Unidos não tratava do assunto, o parecerista lembrou que no Brasil dispôs-se expressamente sobre a matéria na Constituição de 1891⁴⁶. Notou também que Rui Barbosa havia saudado a medida como essencial ao regime federativo. Porém, sobre a imunidade tributária das autarquias, havia omissão constitucional, razão da necessidade de se construir solução para o problema, no caso concreto apresentado pelas

42 O excerto é do Ministro Oscar Saraiva, colhido em parecer de Luiz Rafael Meyer. Consultoria-Geral da República. Parecer. Luiz Rafael Meyer, 18 de novembro de 1974.

43 Consultoria-Geral da República. Parecer. Luiz Rafael Meyer, 18 de novembro de 1974.

44 Consultoria-Geral da República. Parecer. Luiz Rafael Meyer, 21 de março de 1977.

45 Consultoria-Geral da República. Parecer. Luiz Rafael Meyer, 21 de março de 1977.

46 Constituição de 1891, art. 10: É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais, ou serviços a cargo da União e reciprocamente.

autoridades do Distrito Federal. Ainda que hoje desnecessário, dado o regime constitucional e legal que envolve a matéria, o parecer fixou bases conceituais para imunidade recíproca. Tratou das finalidades essenciais da autarquia. É a compreensão da finalidade objetiva da autarquia que deve orientar o intérprete, especialmente nesse caso de benefício fiscal⁴⁷.

A CGR também opinou sobre autonomia universitária, já no contexto da Constituição de 1988, sustentando que o conceito de autonomia universitária problematizado não era absoluto, e que havia limitações impositivas⁴⁸. O parecer insistia na impossibilidade de universidades criarem novos cursos, independentemente de autorização, com fundamento na autonomia com a qual a Constituição as distinguiu. Esse entendimento, de autoria de Saulo Ramos, um dos últimos Consultores-Gerais da República, mentor intelectual da AGU, alcança situações presentes, nas quais há divergências entre universidades federais e o Ministério da Educação⁴⁹.

Como anotado acima, em 1989 a CGR divulgou parecer relativo aos poderes hierárquicos do Presidente da República quanto aos julgamentos administrativos do CADE, no contexto de controvérsia entre este último e a PETROBRÁS. Discutia-se se o CADE era competente para apreciar a política petroquímica do Governo Federal, que se fazia por intermédio da PETROBRÁS. Retomava-se um antigo problema. Havia parecer de autoria de Rafael Meyer que assegurava que as decisões do CADE não poderiam ser revistas administrativamente e que apenas poderiam ser desconstituídas por meio judicial. Reviu-se essa orientação. Insistiu-se na competência fiscalizadora e repressiva do CADE, vinculada, no entanto, ao poder hierárquico do Presidente da República, especialmente no que aludia à faculdade de avocar. Opinou-se pela revisibilidade das resoluções do CADE, naquele caso específico, pelo Chefe do Poder Executivo da União⁵⁰.

De 1903 a 1993 a CGR assessorou ao Presidente opinando sobre vários assuntos relativos à condução dos negócios da Administração. Teve atuação decisiva na prevenção de conflitos intragovernamentais, a exemplo dos casos aqui assinalados. Ainda que num contexto institucional distinto do atual - por força dos vários regimes que a Consultoria atendeu, inclusive em épocas de

47 Consultoria-Geral da República. Parecer. Luiz Rafael Meyer, 21 de março de 1977.

48 Consultoria-Geral da República. Parecer. Saulo Ramos, 15 de dezembro de 1988.

49 Consultoria-Geral da República. Parecer. Saulo Ramos, 15 de dezembro de 1988.

50 Consultoria-Geral da República. Parecer. Saulo Ramos, 28 de junho de 1989. Aprovado pelo Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, o parecer, no entanto, é de autoria de Raymundo Nonato Botelho de Noronha, então Consultor da União.

intenso autoritarismo – pode-se verificar neste órgão um instrumento de ação presidencial, como instância orientadora de tomada de decisões.

III. A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E O PAPEL DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União é prioritariamente exercida no contexto das atribuições da Consultoria-Geral da União-CGU. A competência da CGU é definida em lei complementar⁵¹. A CGU é instância de assessoramento e de aconselhamento jurídicos e exerce importante função, entre outros, na fixação de orientações jurídicas em âmbito federal, bem como na prevenção da litigância intragovernamental judicial, bem como em seu enfrentamento, ainda em sede administrativa. Ainda que a AGU tenha se organizado já em 1993, a feição contemporânea efetiva da CGU data de 2002⁵², quando de sua organização e início de funcionamento, não obstante prevista em lei orgânica de 1993⁵³.

Há publicação que sintetiza as manifestações mais substanciais da CGU⁵⁴, e que revela intensa atuação na construção de entendimento jurídico sobre várias matérias. A CGU dá continuidade aos temas discutidos pela CGR, ainda que agora devendo submetê-los ao AGU. Institucionalmente, é a AGU quem sucede a CGR, ainda que a CGU exerça funções consultivas da CGR. Em outras palavras, o Consultor-Geral da República submetia seus pareceres diretamente ao Presidente da República, de cuja aprovação dependia a eficácia do entendimento. Hoje, o Consultor-Geral da União submete seus pareceres ao Advogado-Geral, que deve submetê-los ao Presidente da República, de cuja aprovação também depende a eficácia do entendimento, que deverá ser publicado, isto é, se há intenção de que tenha efeitos efetivamente vinculantes.

Presentemente, por intermédio de arbitramento – nominado, no caso da impossibilidade de conciliação na Câmara de Conciliação que coordena, ou por parecer, na hipótese de solução de divergências entre consultorias jurídicas dos Ministérios – a CGU tem também por incumbência o alcance de convergência de entendimentos entre as várias opiniões jurídicas que se enfrentam dentro do

51 Art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. A Consultoria-Geral da União, direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição.

52 Ato Regimental nº 1, de 22 de janeiro de 2002.

53 Art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

54 *Publicações Eletrônicas da Escola da AGU: Coletânea de Manifestações da Consultoria-Geral da União*. v. 1. Organização de Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy; Otavio Luiz Rodrigues Junior – Brasília: 2012.

Poder Executivo. Pode-se também imputar à CGU o papel de instância revisora e definidora dos vários entendimentos no Poder Executivo.

Quantidade impressionante de desentendimentos governamentais são levados à CGU. Exemplifica-se com divergências que houve entre o Ministério da Defesa-MD e o Ministério do Planejamento-MPOG (sobre alienação de bens sob cuidado das Forças Armadas); entre Ministério dos Transportes-MT, Secretaria Especial de Portos-SEP e Agência Nacional de Transportes Aquáticos-ANTAQ (em relação a prorrogação de contratos de arrendamento de portos); entre Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República-SAJ e Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União (competência para aplicação de penalidade em processo administrativo disciplinar); entre núcleos estaduais da CGU (contratações com a Empresa Brasileira de Comunicação-EBC), entre Ministério da Justiça e Ministério da Previdência Social (alcance da expressão efetivo exercício no serviço público); entre Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Ciência e Tecnologia-MCT (competência para exigência de estudo prévio de impacto ambiental); entre Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (definição de sujeito passivo de uma contribuição para a Agência de Cinema); entre Ministério das Minas e Energia e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (uso de processo licitatório simplificado por parte das subordinadas da PETROBRÁS); entre Ministério da Defesa e Ministério da Educação (questão das vagas para militares em escolas públicas); entre Instituto do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional-IPHAN e Instituto Brasileiro de Museus-IBRAM (competência para declarar bem musealizáveis).

Em todos esses casos havia vontades setORIZADAS que, muitas vezes, traduziam vontades corporativas, em desfavor de uma vontade de Estado, isto é, uma imaginária vontade geral. Pareceres definem atos decisório, submetido à aprovação de autoridade ministerial ou presidencial, e que tem como resultado a definição de uma posição. É a natureza desses pareceres que precisa de ser esclarecida, para que não sejam utilizados de forma trivial e casuística.

III.1 Os pareceres produzidos em âmbito da Advocacia-Geral da União

Pareceres da Advocacia-Geral da União são atos administrativos de efeitos normativos. Do ponto de vista de uma tipologia geral de atos disciplinadores os pareceres da AGU encontram-se no subcampo dos atos gerais de feição regulamentar⁵⁵, distinguindo-se, nesse sentido, dos chamados

⁵⁵ Adota-se aqui a tipologia fixada por Hely Lopes Meirelles, cotejando-se a primeira edição dessa portentosa obra com edições mais recentes. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 185 e ss e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*

atos individuais. O problema é que a tipologia dos pareceres da AGU pode transitar em miríade de atos ordinariamente diferenciados. Pode traduzir um ato de império (ou de autoridade), quando comanda objetivamente; ou um ato de gestão (ou negocial) que formaliza a atuação da Administração ou de mero expediente, quando saneia procedimentos em andamento.

Ainda, são também compostos, porque vincularem de modo mais amplo possível necessitam da concordância do Advogado-Geral da União, da aprovação do Presidente da República e da publicação no Diário Oficial da União. Eventualmente, são apenas complexos, porquanto apenas transitam por mais de um órgão, ainda que dentro da própria AGU; a exemplos de pareceres do CGU que têm como destinatários demais consultores e que tratam (sem inovar) de matéria afeta ao andamento da esfera consultiva. Podem ser simples, o que raro, pois nesse caso, afeto a um único órgão, a matéria deveria ser tratada por texto de menor densidade normativa, a exemplo de uma simples ordem de serviço.

Quanto a suas implicações, os pareceres da AGU podem alcançar todas as tipologias descritas nas classificações tradicionais. Tem-se, assim, efeitos constitutivos, extintivos, declaratórios, alienativos, modificativos ou abdicativos, dependendo-se dos vários assuntos de que tratam. É válido, quanto atende aos requisitos dispostos em lei, a exemplo da aquiescência do AGU e da aprovação presidencial, a par da publicação no órgão oficial. E porque também são substancialmente interpretativos, os pareceres da AGU também explicitam conteúdos veiculados por regulamentos, regimentos, e deliberações em geral. Há também pareceres da AGU que cuidam da ação negocial do Estado, a exemplo de considerações sobre licenças, autorizações, permissões, aprovações e dispensas. Os pareceres da AGU são também substancialmente enunciativos, porque normativos e também porque cuidam do mérito das questões que abordam, isto é, são pareceres técnicos.

Pareceres jurídicos exteriorizam atos administrativos.⁵⁶ Pareceres são meios, e não atos administrativos em sentido estrito;⁵⁷ coexistem com decretos, portarias, alvarás, avisos, circulares, ordens de serviço, resoluções, ofícios, instruções e despachos.⁵⁸ E porque são meios, confundem-se com os atos administrativos enunciativos, no sentido de que “[...] a Administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre

Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 196 e ss. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

⁵⁶ Cf., entre outros, GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 86 e ss.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 86.

⁵⁸ *Ibidem*.

determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado”.⁵⁹ Conceitualmente pareceres se aproximam de certidões e atestados, isto é, são atos de pronúncia.⁶⁰ Qualificam opiniões e orientações.

Em certo sentido, qualificam-se por natureza executória, porquanto “[...] independem de apreciação prévia do Poder Judiciário, para serem executados coercivamente contra o particular”,⁶¹ isto é, nas hipóteses nas quais há projeções em relação a interesses particulares, inclusive com natureza beneficente ou agravante, favorecendo ou prejudicando um particular⁶². Constata-se, na dinâmica da Administração, que pareceres podem beneficiar ou prejudicar a particulares. O prejudicado sempre invocará, a seu favor, vício ou mácula no parecer que contesta, e que lhe subtraiu direitos. Pareceres são atos que redundam em obrigações.

Equiparados a atos administrativos enunciativos aos pareceres jurídicos de advogados públicos deve-se aplicar o regime indicativo de ilegalidades que informa os atos administrativos em geral. Vícios de vontade, de objeto, da legalidade do fim, de desvio de poder e de formação na expressão da vontade⁶³ devem ser levados em conta no momento da declaração de nulidade ou de anulabilidade do parecer, com a consequente fórmula preparatória e indispensável para o procedimento de responsabilização do parecerista.

Deve-se também considerar eventuais vícios de finalidade, a exemplo do desvio e do abuso de poder.⁶⁴ Constatados vícios na concepção e circulação de pareceres há fundamentos para anulação.⁶⁵ E há meios próprios também para revisão, especialmente de índole correcional. Na medida em que equiparados a atos administrativos, pareceres devem atender aos chamados traços fundamentais do regime jurídico dos referidos atos, nomeadamente, a conformidade à lei, a presunção relativa de legitimidade, a imperatividade (ainda que dependente de aprovação), a exigibilidade, a indisponibilidade

59 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 198.

60 *Ibidem*.

61 Cf. LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 92.

62 Cf. MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006. p. 239.

63 Conferir nesse tópico, por todos, CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 165.

64 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 302.

65 Conferir, no tema, fundamentos para anulação de atos administrativos, FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 302 e ss.

do interesse público, o dever de motivação, a autoexecutoriedade (o parecer é concebido e confeccionado para uma determinada finalidade, pelo que, produz efeitos), a possibilidade de contraste pelo Judiciário, a possibilidade de revogação, bem como o controle pela Administração, especialmente no que se refere ao poder de invalidação⁶⁶. Bem entendido, o parecer que aqui se ocupa é o de natureza meramente consultiva, não mandatário, o que exclui pareceres produzidos em âmbito de licitação, ainda que o estudo desses seja importante, como se vê em seguida.

III.II O tema da responsabilização do parecerista

A tipologia acima descrita provoca para que explique o regime de responsabilização do advogado público por confecção e emissão de pareceres, especialmente no contexto da lei de improbidade administrativa. Deve-se levar em conta a comprovação do dolo e da má-fé como condições para responsabilização. Não pode-se cogitar de crime de hermenêutica. A mera opinião, ainda que divergente do entendimento de órgãos de controle não é condição necessária e suficiente para o referido enquadramento. Além do que, deve-se verificar se o parecer levado a escrutínio de fato atende às normas de regência, especialmente quanto ao regime de aprovação.

Medidas de responsabilização de pareceristas, na qualidade de advogados públicos, por confecção e emissão de parecer, no qual uma posição é sustentada, com exceção dos casos onde há inegável dolo ou má-fé, são contrárias à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, resultando em ameaça à plena atividade do advogado público, restringindo a atuação de servidor em favor da Administração, criminalizando a atividade do advogado, retomando odiosa percepção de crimes de opinião. Deve-se levar em conta também disposição do Novo Código de Processo Civil (art. 184) no sentido de que “*o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções*”. Evidentemente, há necessidade de demonstração inequívoca, com farta prova, de que o advogado público teria atuado com dolo ou fraude.

Muitas questões emergem. Qual a natureza jurídica de parecer elaborado por advogado público? Qual o perfil normativo de um parecer, no contexto da teoria das fontes do Direito? Qual o nível de obrigatoriedade de seguimento de parecer jurídico? Quais os entendimentos do Poder Judiciário sobre o assunto? Como a matéria tem sido tratada no TCU?

66 Cf. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 177.

A quem compete responsabilizar o parecerista? Quais são as normas constitucionais e legais com as quais se conta atualmente? De que modo a questão é compreendida pela Ordem dos Advogados do Brasil-OAB? Que nível de proteção pode o advogado público esperar da OAB? Quais são as contribuições doutrinárias sobre o assunto? Qual a latitude efetiva de liberdade intelectual com a qual o advogado público possa efetivamente contar? São temas abertos, que exigem definições, algumas das quais esse artigo pretende enfrentar.

A responsabilização do advogado da União que não leve em conta o dolo, a má-fé, o erro grosseiro e o conluio seria fórmula indireta de uma nova tipificação do crime de opinião. E tipos penais, como cedo no direito de inspiração liberal e democrática, dependem de lei. O advogado da União que redige, assina e se responsabiliza por pareceres necessita de apoio institucional para desempenho dessa missão⁶⁷. No caso da advocacia consultiva, de onde radicam e derivam os pareceres, deve-se entender que há consultas facultativas e consultas cujas respostas demandam cumprimento mandatório, por parte do agente público. O Supremo Tribunal Federal, em voto conduzido pelo Ministro Joaquim Barbosa, mapeou as repercussões da natureza jurídico-administrativa dos pareceres jurídicos. Assim, “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”.⁶⁸ E ainda, “quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato legal 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 outro parecer”⁶⁹.

67 A Ordem dos Advogados do Brasil-OAB já sumulou alguns entendimentos nesse delicado assunto, nomeadamente, e no que interessa, e com ênfases minhas: Súmula 3 – A Advocacia Pública somente se vincula, direta e exclusivamente, ao órgão jurídico que ela integra, sendo inconstitucional qualquer outro tipo de subordinação. Súmula 4 – As matérias afetas às atividades funcionais, estruturais e orgânicas da Advocacia Pública devem ser submetidas ao Conselho Superior do respectivo órgão, o qual deve resguardar a representatividade das carreiras e o poder normativo e deliberativo. Súmula 5 – Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função. As remoções de ofício devem ser amparadas em requisitos objetivos e prévios, bem como garantir o devido processo legal, a ampla defesa e a motivação do ato. Súmula 6 – Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude. Súmula 7 – Os Advogados Públicos, no exercício de suas atribuições, não podem ser presos ou responsabilizados pelo descumprimento de decisões judiciais. A responsabilização dos gestores não pode ser confundida com a atividade de representação judicial e extrajudicial do advogado público. Súmula 10 – Os Advogados Públicos têm os direitos e prerrogativas insertos no Estatuto da OAB.

68 STF, Mandado de Segurança 24.631-6/DF, Min. Joaquim Barbosa.

69 STF, Mandado de Segurança 24.631-6/DF, Min. Joaquim Barbosa.

Há definição jurisprudencial que secciona os pareceres em facultativos e mandatórios.

Deve o julgador compreender qual a natureza do parecer que se pretende avaliar. A primeira linha divisória do modelo de responsabilização depende do encaminhamento que se espera, que se dá e que se reserva ao parecer sob escrutínio. De acordo com esse importante julgado, “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”.⁷⁰ Essa classificação reproduz compreensão doutrinária que é recorrentemente reproduzida e que matiza a compreensão definitiva que se deve ter sobre o problema.

Há casos nos quais se discute parecer desprovido de conteúdo objetivamente decisório, não vinculante e, portanto, não destinado a uso mandatório, por parte da Administração. Não haveria, assim, razões para se responsabilizar quem emitiu mera opinião. Ainda que os excertos de jurisprudência acima reproduzidos deem a impressão de que cuidam mais da responsabilização do administrador do que a do parecerista, lê-se na mesma ementa que 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”.⁷¹ Na conclusão, arrematou-se que, “salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização de advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa”.⁷² O dolo e o erro grosseiro é que balizam e dão o tom à compreensão do problema. Dolo e erro grosseiro não se presumem, demandam objetiva demonstração. Efetivamente, a culpa e o erro grosseiro, bem como o dolo e a má-fé, são indicativos da necessária responsabilização do parecerista, no contexto das discussões judiciais. A matéria, no entanto, não recebeu a devida sistematização, situação que se agravou com compreensões mais recentes que há em órgãos de controle.

Em princípio, pareceres são pendentes de aprovação, o que se dá por intermédio de despachos, que são atos administrativos que qualificam “[...] as decisões proferidas pelas autoridades da Administração Pública nos casos

70 STF, Mandado de Segurança 24.631-6/DF, Min. Joaquim Barbosa.

71 STF, Mandado de Segurança 24.631-6/DF, Min. Joaquim Barbosa.

72 STF, Mandado de Segurança 24.631-6/DF, Min. Joaquim Barbosa.

que lhes são submetidos”⁷³ ou, em linguagem semelhante, “os despachos são as decisões dadas pelos órgãos da administração pública, nos casos submetidos a sua deliberação”.⁷⁴ Do ponto de vista histórico, pareceres eram pendentes de resoluções de consulta, que “[...] eram deliberações tomadas pelo monarca sobre pareceres dos tribunais, aprovando-os, ou não”⁷⁵; é o caso das decisões do Conselho de Estado, no início de artigo mencionadas, pendentes da aprovação do Imperador. De igual modo, pareceres do Consultor-Geral da República ou do Advogado-Geral da União, também pendentes de aprovação presidencial.

De acordo com outro autor, “parecer é manifestação típica de autoridade consultiva, consistindo em juízo, opinião ou orientação jurídica, técnica ou administrativa, emitido por especialista na área objeto da consulta”.⁷⁶ É recorrente a referência a Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, para quem “Parecer é ato administrativo unilateral pelo qual se manifesta opinião acerca de questão submetida a pronunciamento [...] diz respeito a problema jurídico, técnico ou administrativo [...] os órgãos que emitem pareceres são denominados consultivos, e emitem suas opiniões para esclarecer, como elemento auxiliar e preparatório, os órgãos ativos, ou de controle, na consecução de seus cometimentos”⁷⁷. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello classificou os pareceres em facultativos, obrigatórios e vinculantes.⁷⁸ Os pareceres facultativos decorrem de solicitação de órgão interessado, “sem que qualquer norma jurídica determine sua solicitação”.⁷⁹ O parecer obrigatório, prossegue o autor, “consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio [...] consistem a consulta e o parecer fases necessárias do procedimento administrativo”⁸⁰.

Os pareceres vinculantes (também denominados de pareceres conformes) são aqueles que a Administração Pública não apenas deve solicitar do órgão

73 CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962. p. 255.

74 MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Max Limonad, 1960. t. II, p. 185.

75 RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto e C. Livreiros-Editores, 1866. p. 205.

76 ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 556.

77 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 583.

78 Ibidem.

79 MELLO, op. cit., p. 584.

80 Ibidem.

consultivo a opinião, “[...] como deve segui-lo ao praticar o ato ativo ou de controle”.⁸¹ Isto é, segundo professora da Universidade de São Paulo, “o parecer é vinculante quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão”⁸². Além do que, a referida autora, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, observou que, “apesar do parecer ser, em regra, ato meramente opinativo, que não produz efeitos jurídicos, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a responsabilização de consultores jurídicos quando o parecer for vinculante para a autoridade administrativa, desde que proferido com má-fé ou culpa”.⁸³ É outra professora da Universidade de São Paulo, Odete Medauar, que subscreveu que os pareceres vinculantes são aqueles que “aparecem nos casos em que a norma exige consulta prévia a órgão jurídico ou técnico, cujo parecer deve nortear obrigatoriamente a decisão a ser tomada; nesse caso, a autoridade somente poderá decidir no sentido do parecer, restando-lhe a alternativa de não editar o ato [...] além da função consultiva, o órgão que emite o parecer vinculante exerce função de controle preventivo”.⁸⁴

No contexto dos pareceres vinculantes sobressai-se o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, na redação determinada pela Lei 8.883, de 8 de junho de 1994. Trata-se de determinação para exame prévio, pela assessoria jurídica da Administração, de minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes. Ainda, no procedimento licitatório deve-se juntar pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação de que se cuida, bem como sobre a respectiva dispensa ou inexigibilidade⁸⁵.

É compreensão generalizada que não cabe ação penal contra advogado que emite parecer jurídico, e que não concorreu para ações ou omissões ilegais e irregulares que redundam no uso indevido de verbas públicas, a exemplo do decidido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no *Habeas Corpus* 5.412. Há necessidade de demonstração de dolo, cometido pelo parecerista, para que se pretenda responsabilizá-lo, em todos os sentidos, penais, civis e administrativos. Além do que, deve se ter em vista a natureza do parecer, se vinculante ou não. No caso específico de Advogados Públicos vinculados à Advocacia-Geral da União a competência para o apuração e processamento de falta funcional

81 MELLO, op. cit.

82 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 232.

83 *Ibidem*, p. 233.

84 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 386.

85 Inciso VI do art. 38 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

é exclusiva da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, conforme já fixado na legislação de regência e na prática administrativa.

No Inquérito 1.674, junto ao Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 6 de setembro de 2001, adotou-se, explicitamente, a tese de que o advogado é inviolável quanto a manifestações produzidas em relação à causa discutida. Na origem, representação da Advocacia da União em face de magistrado, que apresentara queixa-crime, invocando injúria e difamação supostamente cometidos pelo próprio Advogado-Geral da União. De igual modo, de acordo com caudalosa jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Federal, não se pode aplicar multa pessoal a advogado público, por suposta litigância de má-fé⁸⁶. Essa inviolabilidade é condição mesma para o exercício da atividade, resguardados má-fé e dolo, comprovados.

Feitas essas considerações, e com exceção dos chamados pareceres vinculantes, deve-se entender o regime de pareceres da Advocacia-Geral da União da forma que segue.

III.III A propósito de uma tentativa de classificação dos Pareceres da AGU

Embora seja aliciante a perspectiva de que qualquer parecer com o selo AGU seja de cumprimento obrigatório e vinculante, para toda a administração, deve-se restringir o alcance desses pareceres. O vínculo absoluto é característica dos pareceres do Advogado-Geral da União, ou

86 Rel 9.957, decisão monocrática do Min. Celso de Mello, julgada procedente em 27.03.2014; Rel 9.864, decisão monocrática do Min. Celso de Mello, julgada procedente em 24.03.2014; Rel 13.745, decisão monocrática do Min. Luiz Fux, julgada procedente em 09.12.2013; Rel 15.504, decisão monocrática da Min. Rosa Weber, julgada procedente em 19.08.2013; Rel 14.881, decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, julgada procedente em 15.07.2013; Rel 15.572, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada parcialmente procedente em 28.05.2013; Rel 15.434, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 15.03.2013; Rel 15.311, decisão monocrática do Min Ricardo Lewandowski, julgada procedente em 14.03.2013; Rel 14.880, decisão monocrática da Min. Rosa Weber, julgada procedente em 31.01.2013; Rel 14.875, decisão monocrática da Min. Rosa Weber, julgada procedente em 14.11.2012; Rel 14.787, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 08.11.2012; Rel 11.946, decisão monocrática do Min. Luiz Fux, julgada procedente em 31.10.2012; Rel 14.588, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 24.10.2012; Rel 13.195, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 08.08.2012; Rel 11.311, decisão monocrática da Min. Cármen Lúcia, julgada procedente em 20.09.2011; Rel 9.933, decisão monocrática do Min. Joaquim Barbosa, julgada procedente em 15.09.2011; Rel 10.001, decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, julgada procedente em 23.02.2011; Rel 10.107, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 31.05.2010; Rel 10.021, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 03.05.2010; Rel 10.023, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 22.04.2010; Rel 8.991, decisão monocrática do Min. Eros Grau, julgada procedente em 16.03.2010; Rel 7.944, decisão monocrática do Min. Ricardo Lewandowski, julgada procedente em 01.12.2009; Rel 5.746, decisão monocrática do Min. Dias Toffoli, julgada procedente em 01.12.2009.

por essa autoridade adotados, submetidos e aprovados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União, inclusive com o despacho presidencial de aprovação. Ao Presidente da República, na sistemática do art. 40 e ss. da Lei Complementar nº 73, de 1993, compete aprovar os pareceres submetidos pelo Advogado-Geral da União. A este último, Advogado-Geral, cabe aprovar os pareceres emitidos pela Consultoria-Geral da União, devendo também submetê-los à aprovação do Presidente da República.

De algum modo segue-se a tradição dos Avisos que o Imperador endereçava ao Conselho de Estado, durante o Segundo Reinado, encarecendo opinião sobre os assuntos submetidos àquele órgão de inteligência jurídica. Segue-se também o regime de consultas presidenciais ao Consultor-Geral da República. Isto é, dispõe a legislação de regência que é “privativo do Presidente da República submeter assuntos ao exame do Advogado-Geral da União, inclusive para seu parecer”⁸⁷. Dispôs-se também efetivamente que “os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República”⁸⁸. Esses pareceres, devidamente aprovados e publicados com o despacho presidencial, vinculam a Administração Federal, cujos órgãos e entidades devem dar fiel cumprimento ao conteúdo do parecer⁸⁹.

Na tipologia das fontes do direito brasileiro não há vínculo desses comandos para com terceiros ou agentes estranhos à Administração Pública Federal, ainda que, indubitavelmente, esses pareceres explicitem uma linha de entendimento que será sustentada em juízo ou nas demandas administrativas. Há também a hipótese de parecer aprovado pelo Presidente, mas não publicado no Diário Oficial. Nesse caso, não há vínculo para toda a Administração Federal. Apenas as repartições interessadas estão obrigadas ao cumprimento do comando ou do entendimento do parecer, e mesmo assim, somente a partir da ciência desse conteúdo⁹⁰.

O regime acima descrito também se aplica a pareceres emitidos pela Consultoria-Geral da União (e aqui se subentende aqueles firmados ou aprovados pelo Consultor-Geral) e subsequentemente adotados (o texto legal refere-se a pareceres aprovados) pelo Advogado-Geral, e também submetidos ao Presidente da República; nesse caso, esses pareceres, para

87 Art. 39 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

88 Art. 40, caput, da Lei Complementar nº 73, de 1993.

89 Art. 40, § 1º da Lei Complementar nº 73, de 1993. “§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

90 Art. 40, § 2º da Lei Complementar nº 73, de 1993. “O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência”.

efeitos de vinculação, são considerados como pareceres do Advogado-Geral da União⁹¹. O ponto central da validade desses pareceres é a aprovação pelo Advogado-Geral da União (e atos subsequentes, a exemplo da publicação). A legislação de regência dispõe que a Imprensa Nacional deve editar coletânea com esses pareceres, inclusive com denominação própria: Pareceres da Advocacia-Geral da União⁹².

A exemplo de leis que são revistas, alteradas ou simplesmente revogadas, nos termos do processo legislativo, há também possibilidades para revisão, alteração ou revogação de pareceres da AGU, uma vez de que sua confecção e divulgação tenham seguido o roteiro procedimental previsto na Lei Complementar nº 73, de 1993. Por uma razão de ordem lógica, e por um imperativo derivado dos fundamentos da legística, prepondera na hipótese o princípio da simetria das formas. Indicativos intrínsecos de qualidade das leis exigem simetria na alteração ou retirada de vigência e eficácia de textos normativos.

De igual modo, todo o procedimento de adoção, aprovação e publicação de um parecer deve ser retomado, com o objetivo final de alteração ou de revogação de um parecer vinculante. À luz da iniciativa da Administração prepondera a rationale que substancializou a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, cujo verbete nos dá conta de que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Essa forma de compreensão decorre de entendimento de sessão do STF realizada em 3 de dezembro de 1969, é histórica, hoje positivada no contexto da seguinte redação: “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”⁹³. Pode haver conveniência e oportunidade na revisão de parecer da AGU, bem como, pode-se constatar algum vício de legalidade.

91 Art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 1993. “Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República”.

92 Art. 44 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

93 Art. 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Resta ainda problema decorrente de jurisprudência ou de novo regime legal que afete o entendimento traduzido em parecer vigente. Essa antinomia gera insegurança para o Advogado Público ou para o Gestor. Vinculado a um parecer mandatário o destinatário do parecer devidamente aprovado e publicado vê-se além disso pautado por um novo comando jurisprudencial (que ao mesmo tempo pode ser vinculante, gerando até mesmo medidas corretivas) ou por um novo comando legal, que é norma geral e abstrata. O que fazer? Como proceder? Que autoridade seguir? Tem-se, na hipótese, um caso típico de antinomia, como descrito na literatura clássica que trata do assunto?⁹⁴.

Em desfavor da aplicação do parecer da AGU pode-se argumentar que não se pode opor ato administrativo enunciativo de efeito normativo a comando de lei ou a determinação jurisprudencial. E em favor da aplicação do parecer da AGU pode-se argumentar que a aprovação do Advogado-Geral e do Presidente qualificam o texto aprovado com efeitos idênticos aos que rotulam e classificam os decretos regulamentadores; o que se tem, efetivamente, é a regulamentação de um determinado assunto. A situação enseja espaço interpretativo que imputa ao destinatário do parecer um juízo de valor que pode não corresponder ao juízo de valor daqueles que aprovaram e publicaram o parecer.

Não há revogação implícita de parecer. Os instrumentos de revogação (decisão judicial, ainda que ad hoc, e lei em sentido estrito) devem explicitar a retirada da vigência do texto contestado, inclusive facultando à AGU a possibilidade de contestar a medida. Para se resguardar deve o Advogado ou Agente provocar hierarcas e coordenadores, dando conta dessa situação, suscitando providências, inclusive quanto à necessidade da revogação ou da alteração do parecer contestado.

Deve-se também contextualizar o alcance dos pareceres confeccionados junto às várias consultorias jurídicas que há nos Ministérios. Segue-se disposição expressa de lei complementar no sentido de que “os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos

94 BOBBIO, Norberto. *Teoria Generale del Diritto*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1993. p. 159 e ss.

autônomos e entidades vinculadas”⁹⁵. O parecer não submetido ou não aprovado pela chefia da Pasta qualifica uma orientação, submetida e dependente de deferência instrumental. O vínculo do qual se extrai comando objetivo é por outro lado vinculante, ainda que em âmbito próprio, com efeitos em respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas. Regimentos internos dão continuidade ao alcance desse comando.

Ainda que não submetidos ao Advogado-Geral da União pareceres de natureza consultiva aprovados pelo Procurador-Geral da União, pelo Procurador-Geral do Banco Central, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e pelo Procurador-Geral do Banco Central vinculam respectivos órgãos internos e unidades jurídicas, nos termos dos respectivos regimentos internos. Deve-se considerar também que há possibilidade de divergência de entendimentos, entre Consultorias dos vários ministérios, ou entre órgãos centrais, o que suscita intervenção da Consultoria-Geral, cujo entendimento é encaminhado ao Advogado-Geral, para deliberação derradeira.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tema de advocacia pública consultiva a AGU segue tradição inaugurada com o Conselho de Estado, durante o Império, e mantida pela CGR, que funcionou de 1903 a 1993. Com diferenças de pormenor, principalmente em relação ao Conselho de Estado, a AGU estabiliza-se como centro decisório, revelando-se como a legítima intérprete da lei, em âmbito de administração pública federal.

Nos exatos limites da Lei Complementar nº 73, de 1993, é o Presidente quem provoca o AGU para fixação de um entendimento jurídico, dependente de superveniente aprovação e publicação. Esse roteiro procedimental não é recorrente e absoluto, por força da dinâmica da administração e por um poder geral de cautela que decorre das várias atribuições que a lei confere ao AGU, a quem compete, entre outros, assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes.

É também o AGU quem fixa a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente

95 Art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal. E ainda, compete ao AGU unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal⁹⁶. Em outras palavras, ainda que não submetido à aprovação presidencial o parecer adotado pelo AGU vincula toda a advocacia pública federal, bem como acena com diretrizes para toda a administração pública.

O alcance dos demais pareceres produzidos no contexto do sistema AGU devem ser avaliados caso a caso, tomando-se a cautela de não se instruir decisões com pareceres indevidamente aprovados. Especialmente, deve-se levar em conta a necessidade de aprovação ministerial, no ambiente das várias projeções do Executivo Federal. São situações muito específicas, de interesse e de responsabilidade dos vários braços operativos da AGU, o que inclusive suscita disputas entre órgãos e entes, na denominada litigância intragovernamental, que deve ser corrigida pela própria administração.

Antinomia entre parecer vinculante e jurisprudência inovadora ou lei superveniente não é situação necessária e suficiente para retirar a validade do parecer questionado. Deve-se, na hipótese, buscar-se caminho corretivo, que resguarde a simetria de aprovação, como medida razoável de busca de segurança jurídica.

São essas as considerações finais no esforço de se explicitar a natureza, a fundamentação histórica, o alcance e os limites dos pareceres da Advocacia-Geral da União.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Generale del Diritto*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1993.

BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a Política Exterior do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília: FUNAG, 2009.

96 Art. 4º da Lei Complementar, de 1993.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, José Murilo de (organização e introdução); SOUSA, Paulino José de. Visconde do Uruguai, *Coleção Fundadores do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002.

CARVALHO, José Murilo. *A Construção da Ordem (A Elite Política Imperial)-Teatro de Sombras (A Política Imperial)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio - A História do Serviço Secreto Brasileiro de Washington Luís a Lula*. 1027-2005, Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GAUDEMET, Yves; STIRN, Bernard; DAL FARRA, Thierry; ROLIN, Frédéric. *Les Grands Avis du Conseil d'État*. Paris: Dalloz, 2008.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Coletânea de Manifestações da Consultoria-Geral da União*, v. 1. Publicações Eletrônicas da Escola da AGU: v. 1. Brasília: 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008.

KUGELMAS, Eduardo (organização e introdução); BUENO, José Antonio Pimenta. Marquês de São Vicente, *Coleção Fundadores do Brasil*, São Paulo: Editora 34, 2002.

LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

- LOPES, José Reinaldo Lima. *O Oráculo de Delfos e o Conselho de Estado no Brasil Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Max Limonad, 1960.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: HUCITEC, 2004.
- MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NABUCO, Joaquim. *Um Estadista no Império*. v. 2, Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- RAMOS, Saulo. *Código da Vida*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.
- RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto e C. Livreiros-Editores, 1866.
- RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado e o Quinto Poder*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *L' Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Flammarion, 1988.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. *O Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.
- TORRES, João Camilo. *A Democracia Coroada*. Petrópolis: Vozes, 1964.