

**A CONSENSUALIDADE, O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O
PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA: REGRA DE CALIBRAÇÃO E
INTERDEPENDÊNCIA NA LINDB¹**

*THE CONSENSUALITY, THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE RIGHT AND THE
ROLE OF PUBLIC ADVOCACY: RULE OF CALIBRATION AND INTERDEPENDENCE
AT LINDB*

Raphael Diogenes Serafim Vieira²
João Victor Tavares Galil³

Sumário: 1. Considerações introdutórias. 2. A consensualidade aplicada no direito administrativo sancionador. 3. Regra de calibração: a consensualidade no exercício da função administrativa e a obrigatoriedade de atuação do órgão jurídico. 4. Conceito de órgão jurídico. 5. A natureza jurídica da oitiva do órgão jurídico prevista no art. 26 da LINDB: (i) parecer jurídico obrigatório e (ii) requisito procedimental para a celebração do termo de compromisso. 6. Agente público competente para emitir o parecer conclusivo imputado ao órgão jurídico sobre a viabilidade técnica do termo de acordo. 7. Considerações Finais. Referências bibliográficas.

Resumo: Este estudo pretende examinar a relação de interdependência entre a atuação do órgão de Advocacia Pública e as práticas consensuais admitidas no âmbito do direito administrativo sancionador mediante uma pesquisa jurídico-dogmática. A partir da

¹ Artigo submetido em 25-02-2022 e aprovado em 22-07-2022

² Procurador do Município de Niterói. Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista LL.M em Direito: Estado e Regulação pela FGV-Rio. Membro do Grupo de Pesquisas "Ponderação de Interesses no Direito Administrativo e Contrafações Administrativas", credenciado pela PUC-SP e registrado no CNPQ. Lattes: [http://lattes.cnpq.br/4128260075865444]. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN). ORCID: [https://orcid.org/0000-0002-8490-9750_]. E-mail: <raphaelserafim@yahoo.com.br>.

³ Doutorando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Diretor financeiro adjunto e membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (2020). Autor de obras e artigos especializados em Direito Administrativo.



década de 90, assistiu-se à multiplicação de normas jurídicas introdutoras de instrumentos de consensualidade na maior parte dos ramos do direito, e, mais recentemente, à penetração da prática dialógica no próprio direito administrativo sancionador. Paralelamente à introdução destes instrumentos de consensualidade no direito público foram, na mesma medida, ampliadas as atribuições da Advocacia Pública, que passa a ostentar papel de regra de calibração no sistema. Ante os contornos eminentemente técnico-jurídicos relacionados à aplicação do direito público e a tutela do interesse envolvido, o art. 26 da LINDB erigiu a oitiva prévia do órgão jurídico por meio de parecer obrigatório a *status* de verdadeiro *requisito procedimental* para a celebração do termo de acordo firmado pela autoridade administrativa com o particular, cuja ausência poderá constituir causa de invalidação do próprio instrumento celebrado.

Palavras-chaves: Advocacia Pública. Direito Administrativo Sancionador. Consensualidade.

Abstract: The paper aims to examine, from a legal dogmatic research, the interdependence ratio developed between the public attorney office's performance and the consensual practices admitted in the sanctionatory administrative law. From the 90s onwards, there was a multiplication of legal rules introducing consensual instruments in most branches of law, notably in the sanctionary administrative law. The introduction of these new instruments in the legislation was followed, to the same extent, by the expansion of the duties of the public attorney's career, given its outstanding role of controlling legality and conforming Administration's acts to the Democratic Rule of Law. Faced with the distinguished public interest and the prominent technical-legal contours involved in the practice of this administrative function, the prior hearing of the government public attorney was raised to be a true procedural requirement; therefore his ultimate absence is enough not only to maculate the administrative deeds or agreements but, beforehand, results in its own invalidation.

Keywords: Public Attorney's Career. Administrative Sanctionary Law. Consensual Paradigm.

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

O texto examina a identidade da relação de interdependência entre a atuação do órgão de Advocacia Pública e as práticas consensuais admitidas no âmbito do direito administrativo sancionador.

A exata compreensão dessa interdependência é fundamental para se estabelecer as vigas-mestras de uma teoria geral dos meios adequados para a solução de conflitos envolvendo os entes públicos.

Para atingir o objetivo delimitado, o estudo terá como ponto de partida a interpretação do enunciado do *caput* do art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril 2018. A natureza de meta-norma de interpretação de todo o sistema jurídico reconhecida na doutrina para os dispositivos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro justifica a centralidade jurídica conferida ao art. 26 para a análise do tema.

De acordo com a referida norma-regra, a autoridade administrativa poderá celebrar termo de compromisso, a partir dos meios adequados para a solução de conflitos, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público após oitiva do órgão jurídico.

O exame analítico do *caput* do art. 26 da Lei nº 13.655/2018 permite extrair dois modais deônticos amiúde examinados: *i) permite* (P) que Administração Pública celebre termo de compromisso com o particular na aplicação do direito público, ramo onde se inclui científica e didaticamente o direito administrativo sancionador e *ii) obriga* (O) que a autoridade administrativa se subsidie da atuação do órgão jurídico para celebrar o respectivo termo de compromisso.

O artigo também pretende dedicar-se à delimitação do sentido e alcance da locução *órgão jurídico* empregada na LINDB para, com isso, identificar as propriedades que identificam o agente público competente para exprimir o agir administrativos desse órgão. Em seguida, examina-se a natureza jurídica do ato por meio do qual se corporifica a manifestação de vontade desse órgão: parecer jurídico conclusivo. Bem compreendidas essas premissas, será possível estabelecer a relação de interdependência entre a atuação da Advocacia e o emprego da consensualidade na aplicação do direito público, que abrange o direito administrativo sancionador, no exercício da função administrativa.



Nesse contexto, o artigo demonstrará que o Ordenamento Jurídico erigiu a *atuação* do órgão de Advocacia Pública, diante das suas capacidades institucionais, a requisito procedimental para a celebração do termo de compromisso, que resulta dos meios adequados à solução dos conflitos.

Ante o exposto, o presente artigo se desenvolverá a partir de uma pesquisa jurídico-dogmática que visa a verificar, com fulcro no arcabouço normativo e axiológico fixado pela Constituição e na legislação extravagante, a interdependência entre os instrumentos de consensualidade (meios adequados de solução de conflitos) no âmbito do direito administrativo sancionador e a mandatória atuação do órgão de Advocacia Pública.

2 A CONSENSUALIDADE APLICADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A partir da implementação do projeto de Reforma do Estado, iniciado na década de 90, assistiu-se à expansão dos instrumentos de consensualidade na maior parte dos ramos do direito público⁴.

Com o passar dos anos, a consensualidade tornou-se fenômeno presente em todos os ramos do Direito Público, inclusive no âmbito do direito administrativo sancionador, cujo regime jurídico era tradicionalmente apontado por parte da doutrina como incompatível com o influxo do fenômeno dialógico⁵.

⁴ Juliana Bonacorsi Palma indica este mesmo marco temporal para sinalizar o início mais acentuado do fenômeno da consensualidade na doutrina e no direito positivo brasileiro: “Muito embora a atuação administrativa consensual não seja de todo desconhecida pelo direito administrativo brasileiro – bastando apontar o instituto da desapropriação amigável -, o fato é que após a Reforma do Estado o tema da consensualidade passou a ser debatido na teoria do direito administrativo brasileiro. De fato, cresce o número de artigos acadêmicos voltados ao estudo da consensualidade, normas (especialmente setoriais) passam a prever instrumentos consensuais e a prática já possui relevantes precedentes consensuais, apesar de os acordos administrativos serem ainda incipientes no cotidiano administrativo” (PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 26).

⁵ Para uma visão mais detalhada sobre a evolução, identidade, abrangência e funcionalidades de direito administrativo sancionador, recomenda-se a leitura do artigo de coautoria dos professores José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá



Apesar de se reconhecer com certa tranquilidade a aplicação da consensualidade no direito público como premissa dogmática, por outro lado, as teorias que embasam o fenômeno dialógico foram objeto de maior celeuma. Consta-se que a divergência repousa, principalmente, sobre a matriz teórica da consensualidade e sua relação com o Estado Democrático de Direito.

De um lado, parcela considerável da doutrina identifica a consensualidade como uma virada paradigmática do Direito Administrativo, antes sustentada sobre o ato administrativo e, portanto, responsável por dar origem a um novo modelo de Administração, de feição contratual e democrática, que tem no princípio da eficiência o suporte axiológico que lhe confere centralidade jurídica⁶.

De outro lado, parcela da doutrina contesta essa narrativa sob o argumento de que não é a natureza de ato (unilateral) ou de acordo (dialógico) na solução do litígio que justifica *per se* o caráter democrático da resolução da controvérsia, mas, antes, a conformidade do ato ou do acordo com o Direito⁷.

De fato, a nosso ver, não parece razoável associar a solução por “ato” ou “concertada” como *causa suficiente e necessária*, respectivamente, para pré-determinar a natureza arbitrária ou

Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020).

⁶ As autoras Maria Teresa Fonseca Dias e Taiz Rogério reproduzem o pensamento que se revela predominante na doutrina sobre essa virada paradigmática: “A reconstrução do Estado a partir da década de 90 trouxe nova concepção de Administração Pública baseada nas ideias de consensualismo e cidadania ativa. Diante da maior abertura à participação dos indivíduos na gestão estatal, a renovação da natureza do vínculo servidor-Estado e o regime jurídico dos agentes é processo imprescindível e inexorável” (DIAS, Maria Teresa Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo* – FA, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 52-63, abr. 2012, abr. 2012, p. 52).

⁷ Nesse ínterim, ao defender a impossibilidade de se admitir a consensualidade indiscriminada nas relações jurídicas de que faça parte a Administração Pública, Marcus Vinícius Filgueiras Júnior identifica como baliza a autorização legal e, em seguida, o respectivo controle de legalidade do acordo celebrado: “Como se pode cotejar, a consensualidade só tem lugar na administração pública quando autorizada pelo direito, e o art. 26 da LINDB não tem essa aptidão permissiva sem considerar a lei especial da matéria envolvida. Assim, configura ato ilícito firmar um acordo em matéria ou aspecto que o direito não autorize. Além disso, mesmo quando se faz um acordo, a administração não fica livre do controle da legalidade, como adverte Schmidt-Assmann” (FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Em defesa do ato administrativo como instrumento de democracia. *Fórum Administrativo* – FA, Belo Horizonte, ano 20, n. 228, p. 37-48. fev. 2020, p. 44).



democrática da atuação administrativa, pois o importante é que a solução não viole o Direito e atenda ao interesse público.

Nesse exato sentido, Marcus Vinícius Filgueiras Júnior defende que a arbitrariedade não reside na natureza jurídica do ato, mas no seu descumprimento do Direito:

No entanto, respeitosamente, acredita-se que as críticas não estão bem endereçadas e justificadas. Não se duvida do fato de que exista uma enorme quantidade de atos administrativos emitidos desconsiderando a voz dos cidadãos e que possam ser reputados ineficientes, ineficazes e até autoritários. *Mas essa patologia se deve muito mais à inobservância das normas jurídicas pela administração do que pelo paradigma da teoria jurídica do ato administrativo adotada. Portanto, a crise da administração pública se deve muito mais à crise da democracia que normaliza a ilegalidade – como bem anota Ferrajoli – do que às concepções consideradas positivistas.* (destaques pessoais)⁸

A digressão inicial teve por escopo apenas contextualizar o período de maior impulsão das práticas consensuais no direito positivo (década de 90) e identificar, na doutrina, as bases teóricas que procuraram justificar esse movimento.

O presente estudo não tem por objeto reexaminar os fundamentos axiológicos da consensualidade no Direito Público. Parte-se da premissa dogmática de que o fenômeno dialógico foi positivado no Ordenamento Jurídico e de que há diversos meios adequados de solução de conflitos envolvendo entes públicos carecem de exame científico mais apropriado para se evitar a sua má-aplicação.

Feita essa breve incursão teórica, passa-se ao exame do art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655, de 2018, escolhido em razão da sua importância altaneira para a interpretação de todo o sistema jurídico, por ser-lhe reconhecida a natureza de *meta-norma jurídica*.

Para o propósito específico delimitado, convém proceder-se a uma análise semântica, sintática e pragmática do enunciado da norma para, com isso, identificar se o conteúdo jurídico

⁸ FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Em defesa do ato administrativo como instrumento de democracia. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 228, p. 37-48. fev. 2020, p. 46.



do quadro emoldurado contempla a consensualidade no âmbito do direito administrativo sancionador.

De acordo com a dicção legal, confere-se à Administração Pública a permissão para celebrar compromisso com o particular diante das seguintes hipóteses: eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do *direito público*, inclusive no caso de expedição de licença.

O enunciado constitui *cláusula permissiva genérica* para a Administração Pública aplicar os meios adequados de solução de conflitos necessários para celebrar compromisso que coloque termo ao conflito de interesses com o particular, notadamente na interpretação e aplicação de normas de direito público.

Como o enunciado normativo abriga expressamente as normas de direito público, pode-se deduzir que acomoda, por extensão e profundidade, os demais sub-ramos clássicos da taxonomia que se situam abaixo do Direito Público. Provavelmente, o operador cético quanto à existência de um direito público terá dificuldade de superar esse primeiro raciocínio dedutivo. Todavia, admitida essa divisão binária, ainda que somente para fins didáticos, é incontestável que os afluentes e as estradas vicinais do Direito Administrativo constituem sub-ramos do Direito Público.

Assim, como o *direito administrativo sancionador* constitui sub-ramo científico e didático do Direito Público, justifica-se a sua sujeição às regras gerais deste microsistema, pois o elemento “DAS” pertence ao conjunto “DP” (€).

O *direito administrativo sancionador*, sub-ramo do Direito Público, como o microsistema de regras e princípios (seja o princípio empregado na sua aceção de mandamento nuclear do sistema ou de mandamento de otimização), que disciplina as sanções (normas primárias) diante de uma ilicitude (descumprimento da norma secundária)⁹.

⁹ Convém fazer um breve parêntese para ressaltar que, apesar da alcunha “sancionador”, este sub-ramo do direito deixou de gravitar exclusivamente em torno da “sanção punitiva” como eixo de sustentação. Com a expansão do fenômeno da consensualidade, passou-se a admitir a substituição da sanção punitiva por sanções premiais, compensatórias e, inclusive, por acordos “substitutivos” (v.g. termos de ajustamento de conduta, acordo de delação premiada, acordo de não persecução cível etc).



Floriano de Azevedo Marques Neto - a quem se atribui coautoria do projeto convertido na Lei 13.655/2018 -, e Rafael Vêras, observam que o *direito administrativo sancionador* está compreendido na moldura jurídica disciplinada pelo art. 26 da LIDNB, *in verbis*: “o dispositivo em comento servirá como um permissivo genérico à celebração de acordos prévios à própria instauração do processo administrativo sancionador”¹⁰.

Gabriel Machado, em obra que se originou da dissertação de mestrado que pesquisa os acordos administrativos a partir da LINDB, também sustenta que a via consensual introduzida com o art. 26 aplica-se ao direito administrativo sancionador¹¹.

Ante o exposto, admitida a consensualidade no direito público como premissa dogmática, conclui-se que o art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, dada a sua força jurídica de meta-norma de interpretação de todo o sistema jurídico, institui os requisitos gerais para a Administração Pública celebrar termo de compromisso com o particular na aplicação do direito administrativo sancionador.

3 REGRA DE CALIBRAÇÃO: A CONSENSUALIDADE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E A OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO

O sistema jurídico instituiu uma *competência genérica* para o emprego da consensualidade no exercício da função administrativa por meio do art. 26 da LINDB, mas, ao mesmo tempo, com o intuito de calibrar a alteração inicial do sistema, passou a exigir que o exercício dessa competência seja altamente procedimentalizado¹².

¹⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. *O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa*. Consultor Jurídico – CONJUR. 16 julho 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniao-lindb-consenso-funcao-policia-administrativa>. Acesso em: 20 set. 2021.

¹¹ MACHADO, Gabriel. *Acordos Administrativos: uma leitura a partir do art. 26 da LINDB*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021, p. 67.

¹² A expressão *regra de calibração* provém da Cibernética e, com as devidas adequações de sentido, tem o seu emprego utilizado para a compreensão do sistema jurídico por Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Trata-se de regras de regulação ou ajustamento de um sistema (FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao*



Na cibernética, o funcionamento adequado de uma geladeira opera-se a partir do termostato, que é o instrumento responsável por reconhecer a *temperatura ideal e interna* do sistema e, quando não houver coincidência entre ambas, permite que outras partes da estrutura de funcionamento da geladeira entrem em funcionamento para restaurar a temperatura ideal¹³. As outras partes da estrutura do refrigerador que entram em atividade para restaurar a temperatura ideal equivalem às regras de calibração (regras estruturais).

No caso examinado, o exercício da função administrativa e a consensualidade são engrenagens de um sistema jurídico cujo termostato é medido pelo interesse público. Se as mudanças do sistema fragilizam a sua proteção e tutela, devem ser introduzidas regras compensatórias para restaurar a sua proteção adequada. Neste caso, entende-se que o art. 26 da LINDB procurou atingir exatamente esse objetivo: calibrar o aumento da competência material consensual com a sua procedimentalização para manter-se a proteção do interesse público.

Isto é, ao mesmo tempo que a LINDB altera o sistema jurídico para introjetar cláusula genérica de admissão de consensualidade na aplicação do direito público, que, *a priori*, poderia vulnerabilizar a tutela do interesse público, procedimentaliza essa mesma competência ao exigir requisitos para o adequado seu funcionamento.

Se o sistema jurídico tivesse sido alterado tão somente para receber a nova competência material outorgada para a autoridade administrativa dirimir com particulares a solução de conflitos que envolvem bens cuja titularidade transcende o das próprias partes envolvidas, sem qualquer outra regulação para o exercício dessa competência no sistema, ter-se-ia uma disfunção no sistema que passaria a operar de forma descalibrada para a adequada tutela e proteção do interesse público.

Por tais razões, a procedimentalização situa-se e justifica-se como regra de calibração para o sistema compensar a *cláusula permissiva genérica* que outorga à autoridade administrativa competência para empregar a consensualidade de modo geral no exercício da função administrativa.

Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 10ª ed. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 200).

¹³ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 10ª ed. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 200.



E como se dá essa procedimentalização de competência? A validade da aplicação da via consensual, de acordo com o art. 26 da LINDB, passa a depender dos seguintes requisitos formais: (i) oitiva do órgão jurídico, (ii) consulta pública (quando for o caso), (iii) razões de relevante interesse geral, (iv), observar a legislação aplicável, (v) publicação na imprensa oficial do termo de acordo, (vi) prever como cláusulas obrigatórias do termo de acordo (a) as obrigações das partes, (b) o prazo para seu cumprimento, (c) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento, e, finalmente, (vii) não pode ser prevista desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral e (viii) a solução jurídica deve (a) proporcional, isto é, atribui-se às partes o ônus argumentativo de motivar que a solução jurídico atende às três fases do postulado da proporcionalidade, quais sejam, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (b) equânime, (c) eficiente e (d) compatível com os interesses gerais.

Para os fins desse artigo, propôs-se um recorte epistemológico para abordar apenas o primeiro requisito formal enlistado, qual seja, a oitiva do órgão jurídico, diante da sua importância para como ajuste de compensação.

O órgão jurídico assume papel fundamental nessa calibração. Isso, porque a competência para a autoridade administrativa celebrar compromisso com o interessado pressupõe o auxílio das capacidades institucionais próprias do órgão jurídico, pois requer, invariavelmente, a interpretação da legislação aplicável e a ausência de violação do interesse público, cujos limites objetivos são definidos no Ordenamento Jurídico.

Frise-se que a autoridade administrativa, ao celebrar compromisso com o interessado, encontra-se no exercício de função pública. Isso significa que não se encontra na defesa de interesse próprio, mas de direito e interesse alheio (interesse público)¹⁴. O conceito de *função*

¹⁴ A liberdade e a autonomia são propriedades das condutas dos particulares nas relações privadas onde se permite a busca de interesses egoísticos. Essa última finalidade é inconciliável com a gestão da coisa pública (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 112-113).

Ao tratar da distinção entre discricionariedade e liberdade, Ricardo Marcondes Martins é preciso na advertência de que “o primeiro passo para compreender essa diferença é assinalar que o direito fundamental à liberdade é garantido apenas aos particulares” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 65), o que se traduz na assertiva de que “entes públicos não têm liberdade” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 65) (ambos os destaques pessoais).



relaciona-se ao exercício de proteção de interesse alheio. Em se tratando de *função pública*, o interesse alheio busca coincidir com o da coletividade, ou seja, o interesse público¹⁵.

Nessa altura, as ideias reveladas permitem o seu encadeamento para se fixar a relação de interdependência entre os institutos abordados.

Independentemente da natureza jurídica do termo de compromisso, a competência para a autoridade administrativa celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público constitui exercício de função pública e, portanto, sujeita-se aos limites do seu regime jurídico, como a busca do interesse público.

Para a autoridade administrativa compreender se o termo de compromisso a ser celebrado com o particular não ofende o interesse público, do qual é mera curadora, bem como a legislação aplicável, deve buscar o assessoramento técnico do órgão jurídico do respectivo ente.

Nessa senda de ideias, o *caput* do art. 26 da LINDB endereça à autoridade administrativa o dever de ouvir o órgão jurídico antes de celebrar o respectivo termo de compromisso.

Cláudio Penedo conecta essa ordem de pensamentos ao estabelecer a interdependência entre a formação da vontade administrativa e a atuação dos órgãos jurídicos. Veja-se:

Isso significa que a formação da vontade administrativa pressupõe, sempre, a observância dos limites impostos pelo ordenamento jurídico-positivo para a intervenção do Estado na esfera das disponibilidades jurídicas do cidadão. Assim, considerando que a observância desses limites pressupõe o pleno conhecimento e a boa aplicação do Direito, e que essa atividade é subsidiada, na esfera administrativa, pelos posicionamentos técnicos construídos pela Advocacia Pública, é natural que se conclua que, em rigor, esses seus posicionamentos integram a formação da vontade administrativa. (destaques pessoais)¹⁶

¹⁵ Santi Romano explica que as “funções (*officia, munera*) são os poderes que se exercem não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo” (ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. por Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 144).

¹⁶ MADUREIRA, Claudio. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*. Tese de Doutorado. São Paulo, PUC-SP, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6437/1/Claudio%20Penedo%20Madureira.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021, p. 104.



Na medida em que o exercício da função pública pressupõe a proteção e defesa de interesses que não são próprios da autoridade administrativa (interesse público) e, ainda, que o emprego da consensualidade no exercício da função administrativa significa que a autoridade administrativa celebrará ajuste com o particular sobre bens e direitos de interesse público, a Lei calibrou a criação dessa competência dialógica com a obrigatoriedade de ouvir o órgão jurídico a respeito da viabilidade jurídica do ajuste.

Trata-se, a nosso ver, de uma *regra de calibração* no sistema para o ajuste fino dos bens jurídicos envolvidos: de um lado, atribui-se à autoridade administrativa o exercício da função administrativa de adotar os meios consensuais adequados para a resolução de controvérsia de um modo geral, e, de outro, para vulnerabilizar a tutela do interesse público, procedimentaliza essa competência ao obrigar a autoridade administrativa a subsidiar-se do prévio parecer do órgão jurídico.

Voltaremos ao estudo da natureza jurídica deste *parecer* mais à frente.

4 CONCEITO DE ÓRGÃO JURÍDICO

O órgão jurídico constitui a unidade de atuação da Administração Pública responsável por apresentar os entes políticos, judicial e extrajudicialmente, bem como por desempenhar as suas respectivas atividades de consultoria e de assessoramento jurídico¹⁷. Portanto, o órgão jurídico é a respectiva Procuradoria ou Advocacia Pública do ente.

A interpretação literal da Constituição Federal permite inferir a previsão expressa da Advocacia Pública da União (art. 131, CR) e dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (artigo 132, CR), para, respectivamente, os Estados-membros e o Distrito Federal.

¹⁷ Sobre a importância altaneira do exercício da função de assessoramento jurídico, os autores Daniel Mitidieri Fernandes de Oliveira e Carlos Alberto Pereira das Neves de Bolonha possuem artigo em que demonstram a íntima conexão entre a boa execução de políticas públicas, a conformação da vontade do gestor com a ordem jurídica democrática e a atuação da Advocacia Pública (BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de. A Contribuição da Advocacia Pública Local para a Superação da Baixa Dimensão Institucional dos Municípios Brasileiros. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), v. 16, p. 290-309, 2018).



Apesar da Constituição não ter previsto expressamente a Procuradoria Municipal, a obrigatoriedade da Advocacia Pública para esses entes irradia do próprio regime jurídico constitucional¹⁸ pois, com o advento da Constituição de 1988, os Municípios foram erigidos a entes da federação e, ainda, foi assegurada autonomia e igualdade a todas as unidades federadas (art. 1º e 18, CR)¹⁹.

Desse modo, a Advocacia Pública é *órgão jurídico* que deve se fazer presente em todas as três esferas da federação.

Em reforço dessa posição, o plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu que os procuradores municipais estão implicitamente compreendidos na Constituição ao julgar o Recurso Extraordinário 663.696-MG, processado sob o regime de repercussão geral²⁰. Para o plenário, a “hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista *que ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*”²¹.

A obrigatoriedade do órgão de Advocacia Pública em todos os entes pressupõe, paralelamente, a deste órgão jurídico ser dotado de servidor público efetivo incumbido das

¹⁸ Para um aprofundamento dessa posição, conferir o artigo do professor Ricardo Marcondes (MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratação de advogados por pessoas jurídicas de direito público. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – (RDAI)*, v. 1, p. 113-130, 2017), bem como o artigo de Raphael Diógenes Serafim Vieira (VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos: uma releitura da Proposta de Súmula Vinculante nº 18 do STF à luz dos dados publicados no 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil (2018). *Interesse Público – (IP)*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 167-204, mar./abr. 2019).

¹⁹ Comunga do mesmo entendimento os autores Alessandro Rabhani Aragão Feijó e Ana Beatriz Getelina Sousa que dedicaram estudo específico ao tema da obrigatoriedade das Procuradorias nos Municípios (FEIJÓ, Alessandro Rabhani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. *A Implementação da Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça nos Municípios Brasileiros*. Curitiba: Editora CRV, 2021).

²⁰ Neste Recurso Extraordinário, foi aprovada a seguinte tese de repercussão geral: “A expressão ‘procuradores’ contida na parte final do inciso XI do artigo 37 da Constituição da República compreende os procuradores municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de 90,75% do subsídio mensal em espécie dos ministros do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 663.696/MG (Minas Gerais). Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Decisão Plenária, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 set. 2021.).

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 663.696/MG (Minas Gerais). Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Decisão Plenária, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 set. 2021.



atribuições institucionais e permanentes, por força do princípio do concurso público (art. 37, II, CR).

A imputação das atribuições do órgão jurídico do ente à servidor público efetivo é explicitada na Constituição. Os arts. 131, § 2º e 132 prescrevem que a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal são organizadas em carreira, nas quais o ingresso na classe inicial dependerá de concurso público de provas e títulos. Pelos mesmos fundamentos, a regra do concurso público se faz obrigatória para o ingresso na carreira de Procurador Municipal (*ubi eadem ratio ibi idem jus*).

Em suma, a Advocacia Pública, prevista na Constituição Federal de 1988, no capítulo das Funções Essenciais à Justiça, é obrigatória para todos os entes e, diante da natureza permanente das atribuições e dos dispositivos constitucionais citados, se corporifica por meio de advogados públicos efetivos.

Assim, a locução Advocacia Pública utilizada neste breve estudo é empregada para identificar o órgão jurídico, obrigatório em todas as unidades federativas, dotado de advogado público efetivo, titular de cargo, cuja investidura impescinde da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, CR).

5 A NATUREZA JURÍDICA DA OITIVA DO ÓRGÃO JURÍDICO PREVISTA NO ART. 26 DA LINDB: (I) PARECER JURÍDICO OBRIGATÓRIO E (II) REQUISITO PROCEDIMENTAL PARA A CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO.

Compreendido o sentido e alcance da expressão *órgão jurídico*, passa-se a expor a forma e a natureza da sua oitiva quando instado a se manifestar sobre a celebração do *termo de compromisso* que coloque termo sobre o conflito de interesses.

A forma por meio da qual se realiza a oitiva do órgão jurídico impescinde de maior esforço hermenêutico, pois foi disciplinada no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.



Segundo o Decreto n. 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB, a manifestação do “órgão jurídico” que versa sobre a viabilidade jurídica do termo de compromisso se corporifica por meio de “parecer” (art. 10, § 4º, II).

O advogado público que integra o órgão jurídico profere a sua opinião técnico-jurídico por intermédio de parecer jurídico, cuja natureza é a de ato administrativo enunciativo²². Os pareceres jurídicos podem ser conceituados, na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, como “a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”²³.

Para o propósito desse texto é importante recordar a natureza jurídica do parecer sob a classificação canônica do professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: (i) facultativo, (ii) obrigatório ou (iii) vinculante. Maria Sylvania Di Pietro, na esteira da lição eternizada, descreve os traços que caracterizam cada uma dessas espécies de pareceres²⁴.

Tendo em mente o recorte para o fim que interessa para o presente estudo, o “parecer é obrigatório quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final”²⁵. As propriedades

²² Os pareceres exarados pela Advocacia Pública possuem natureza de *ato administrativo*, segundo o ensinamento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Na esteira do entendimento do autor, os pareceres ainda podem ser classificados: (i) *quanto à natureza da atividade*, de *atos da administração consultiva* e (ii) *quanto à situação de terceiros*, como *atos internos* (Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 43-435).

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 445.

²⁴ Maria Sylvania Di Pietro, segundo a lição eternizada pelo professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, explica que pareceres se classificam em facultativo, obrigatórios e vinculantes. Segundo a professora: “Parecer é o ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. O parecer pode ser facultativo, obrigatório e vinculante. O *parecer é facultativo* quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato. O *parecer é obrigatório* quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo. Mas a autoridade que não o acolher deverá motivar sua decisão. O *parecer é vinculante* quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão.” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 33 ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 520).

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 33 ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 520.



do parecer de que trata o *caput* do art. 26 da LINDB permitem concluir que se trata de *parecer obrigatório*. Explica-se.

Primeiramente, consigna-se que as normas regras enunciadas no *caput* do art. 26 da LINDB e no inciso II, §4º do art. 10 do Decreto n. 9.830/2019 exigem a oitiva do respectivo órgão jurídico, sem ressalvas, o que afasta a hipótese de *parecer facultativo*. Ademais, como tais normas não obrigam a autoridade administrativa a acatar a conclusão do órgão jurídico, conclui-se que não se trata de *parecer vinculante*.

Assim, como a legislação exige o respectivo parecer como pressuposto para a prática do ato final sem, contudo, vincular a autoridade administrativa a acatar a sua conclusão, logo, trata-se de *parecer obrigatório*.

Importante consignar que o signo “*poderá*” contido no enunciado do *caput* do art. 26 da LINDB refere-se à competência da autoridade administrativa para firmar o respectivo termo de compromisso, e não para decidir se ouvirá ou deixará de ouvir o respectivo órgão jurídico.

Em reforço dessa interpretação, o enunciado do art. 10, § 4º, II, do Decreto n. 9.830/2019 exige a juntada do referido parecer no processo que subsidiar a celebração do termo de compromisso: “o processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso *será instruído com [...] o parecer conclusivo* do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta”.

Apesar da natureza de parecer obrigatório do órgão jurídico, isto é, de sua conclusão não vincular a autoridade administrativa, é importante recordar a advertência da professora Di Pietro para o caso em que a autoridade última resolva divergir daquele: “se desacolher, a autoridade deve dar à sua própria motivação, o que é temerário para quem não tem formação jurídica”²⁶. O lembrete possui importância ainda maior quando examinado em conjunto com o texto da LINDB, pois a Lei explicita a possibilidade de responsabilidade pessoal do agente público por suas decisões em caso de erro grosseiro. A oitiva do órgão jurídico, além de cogente

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo Aplicado*. Curitiba: Genesis Editora, Ano 4, jan/mar-1997, n. 12, p. 56/69, p. 64.



para perscrutar o interesse público, torna-se conduta aconselhável para a autoridade administrativa precaver-se de responsabilização pessoal por decisões incautas.

Fixada a identidade de parecer jurídico obrigatório, passa-se a uma última consideração sobre a sua natureza, qual seja, a de *requisito procedimental para a celebração do termo de compromisso*.

Para fixar a sua natureza de *requisito procedimental para a celebração do termo de compromisso* é importante, preliminarmente, afastar o seu enquadramento como de ato complexo. O parecer *não* constitui etapa de ato complexo em relação ao compromisso celebrado pelas partes, pois ele: (i) possui determinada individualidade e autonomia jurídica em relação ao resultado do procedimento, consubstanciado no respectivo termo de compromisso, (ii) apesar de autônomo, conecta-se com o ato final, porquanto a lei o exige para atestar a viabilidade jurídica do compromisso e (iii) possui relação de causalidade com o ato final, visto que a lei erigiu o parecer jurídico à categoria de ato obrigatório²⁷.

Em obra aprofundada sobre o tema, o professor Ricardo Martins Marcondes esclarece que o ato jurídico, quando exigido como prévio à prática de outro ato administrativo sucessivo, pode ser enquadrado como *requisito procedimental*, e, mais à frente, defende que a inobservância do requisito procedimental gera um vício formal com aptidão para provocar, *a priori*, a invalidação do ato final.

Ressalva-se apenas que a invalidade para o referido autor é “*a priori*”, pois impescinde de avaliação das circunstâncias do caso concreto²⁸. Isto é, a invalidade do termo de ajuste firmado ocasionada pela inexistência de parecer jurídico poderia ser afastada a partir da ponderação dos direitos, princípios e bens jurídicos tensionados que a apenas a análise da riqueza do caso concreto permite.

Assim, a elevação do parecer jurídico pela lei à ato jurídico obrigatório tem o efeito de torná-lo requisito procedimental para a celebração do termo de compromisso e, a par dessa qualificação, sua presença passa a ser determinante para a aferir a validade do procedimento que

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84, de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 515.

²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 150-151.



culmina na celebração do termo de compromisso celebrado entre a autoridade administrativa e o particular.

Para o professor Hely Lopes Meirelles, o *ato administrativo enunciativo* (parecer) é erigido ao status de *pressuposto formalístico da própria constituição válida do ato administrativo final* (termo de compromisso):

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, *pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p. ex., nos casos em que a lei exige a prévia audiência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração*. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração²⁹. (destaques pessoais)

O professor José dos Santos Carvalho Filho, em raciocínio que não dista do autor clássico, qualifica o parecer de natureza obrigatória de *pressuposto formal do ato final*. A par das suas premissas, denomina o vício causado pela ausência deste parecer no procedimento de *vício de legalidade quanto à forma, eis que faltante solenidade essencial à sua validade, in verbis*:

[...] são os atos de opinamento exigidos como preliminar da prática de outro ato, nos termos do respectivo preceito normativo. Neste caso, a solicitação do parecer é atividade vinculada do administrador e a ausência do ato opinativo compromete o próprio ato decisório. *Se inobservada a obrigação, considerar-se-á que o ato decisório tem vício de legalidade quanto à forma, eis que faltante solenidade essencial a sua validade*³⁰.(destaques pessoais)

Finalmente, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em lição que se amolda com perfeição à hipótese examinada, explicita que:

[...] além da representação judicial e extrajudicial, o advogado público exerce funções de consultoria e de assessoramento jurídico aos órgãos da Administração Pública.

[...]

²⁹ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 176.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris 2007, p. 211.



É na função de *consultor que o advogado público* participa, de forma intensa, ativa e eficiente, do *controle da Administração Pública*.

[...]

No exercício desse controle, as autoridades socorrem-se da advocacia pública. Em todos os Ministérios e Secretarias de Estado existem as consultorias jurídicas, integradas por advogados públicos; eles não agem por iniciativa própria, eles não têm força de auditores, de fiscais da autoridade administrativa, eles se limitam a responder a consultas que lhes são formuladas por autoridades, quer sobre atos que ainda vão praticar (e, nesse caso, o controle é preventivo), quer sobre atos já praticados, sobre os quais surjam dúvidas quanto à legalidade (e, nesse caso, o controle é repressivo).

[...]

O consultor opina por meio de pareceres. Ele não decide. A autoridade pode acolher ou não o parecer. *Se acolher o parecer constituirá o próprio fundamento da decisão, e constituirá a motivação do ato, hoje considerada essencial à validade dos atos da Administração Pública*; se desacolher, a autoridade deve dar a sua própria motivação, o que é temerário para quem não tem formação jurídica. [...]

O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem de ser imparcial, porque protege a legalidade do ato administrativo³¹. (destaques pessoais)

Conforme se depreende da sua análise, professora Maria Sylvia Zanela Di Pietro também identifica o parecer jurídico como essencial à validade dos atos da Administração Pública, porém, sob o prisma da motivação do ato administrativo decisório que o acolhe. Amoldando o ensinamento da professora à espécie examinada neste artigo, pode-se dizer que a ausência do parecer obrigatório vicia a motivação do termo de compromisso celebrado entre as partes.

A partir das perspectivas doutrinárias sumarizadas tema, não obstante algumas divergências pontuais entre os autores, é forçoso reconhecer como ponto de confluência entre as opiniões doutrinárias que o parecer jurídico, quando ostenta *status* jurídico *obrigatório*, possui importância indispensável para aferir a própria *validade* do ato administrativo final.

Ante o exposto, diante do que preceitua o art. 26 da LINDB, o seu Regulamento e a doutrina, conclui-se que a “oitiva do órgão jurídico” manifesta-se mediante: (i) parecer jurídico

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo Aplicado. Curitiba: Genesis Editora, Ano 4, jan/mar-1997, n. 12, p. 56/69, p. 64.



dotado de natureza obrigatória e (ii) constitui requisito procedimental à celebração do termo de acordo firmado pela autoridade administrativa com o particular, cuja ausência poderá constituir causa de invalidação do próprio instrumento celebrado.

6 AGENTE PÚBLICO COMPETENTE PARA EMITIR O PARECER IMPUTADO AO ÓRGÃO JURÍDICO SOBRE A VIABILIDADE TÉCNICA DO TERMO DE ACORDO

A atividade de exarar *parecer jurídico* é privativa de advogado, público ou privado, *ex vi* do art. 1º, inciso II, da Lei 8.906/94. Para ser denominado “advogado” é preciso, dentre outros requisitos, obter diploma ou certidão de graduação em direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada e, ainda, ser aprovado no Exame da Ordem dos Advogados (art. 8º, Lei 8.906/94). Ainda consoante o art. 3º dessa Lei, 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).

Portanto, pode se fixar como premissa inicial para a interpretação do sentido e alcance do *caput* do art. 26 da Lei nº 13.655/2018 c/c o inciso II, § 4 do art. 10 do Decreto n. 9.830/2019 que o “parecer jurídico conclusivo” do “órgão jurídico” constitui ato privativo de *advogado*.

A exigência de qualificação específica para o exercício da profissão está em consonância com a Constituição, que estabelece, no seu art. 5º, XIII, que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, *atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*”.

A análise mais atenta do *caput* do art. 26 da Lei nº 13.655/2018 possibilita inferir que o Ordenamento Jurídico não se contenta com o requisito profissional endereçado ao agente público. Exige, ainda, que o parecer jurídico seja imputado ao “*órgão jurídico*”.

A expressão “órgão jurídico” deve ser compreendida no seu sentido técnico-jurídico e, bem delimitada, permite identificar o espectro subjetivo de agentes habilitados para a prática desse ato.



O sentido e alcance da locução “órgão jurídico” será realizado a partir de conceitos doutrinários e estipulativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello prescreve que “os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no *interior da personalidade estatal* e expressados através dos agentes neles providos”³².

Órgãos são, portanto, círculos internos de atribuições do Estado, os quais, por sua vez, se expressam no mundo fenomênico por meio de agentes devidamente habilitados³³.

Fixado o sentido do conceito jurídico-positivo de órgão, conclui-se que os agentes públicos responsáveis por revelar ao mundo a manifestação de vontade a que se imputa ao órgão e/ou Estado devem integrar a sua própria estrutura orgânica.

Exclui-se, a par dessa premissa técnica, os *advogados de escritórios de advocacia contratados* pelo Poder Público, por não integrarem o conceito de órgão. Os advogados de escritórios de advocacia prestam serviços jurídicos ao Estado na qualidade de terceiro-contratado, nos termos da Lei nº. 14.133/2021. Podem os advogados particulares, quando contratados pelo Poder Público para prestar determinado serviço jurídico, serem qualificados como agentes públicos sem, com isso, passarem a integrar órgão da Administração?

Sim, é possível reconhecer que o advogado de escritório de advocacia privada contratado pelo Poder Público preste função pública sem, com isso, integrar a estrutura interna da Administração.

O estudo da noção de agentes públicos e sua sistematização pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello permite compreender melhor essa ideia, pois as propriedades que individualizam essa categoria compreensiva são a investidura (requisito subjetivo) e o exercício da

³² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre a teoria dos órgãos públicos. 1. ed. 4º tir. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1987, p. 69.

³³ Trata-se de conceito baseado na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceitua os órgãos como “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Estes devem ser expressados pelos agentes investidos dos correspondentes poderes funcionais, a fim de exprimir na qualidade de titulares deles, a vontade estatal”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre a teoria dos órgãos públicos*. 1ª ed. 4º tir. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1987, p. 69).



função pública (requisito objetivo), e não a de ter que enquadrar internamente o aparelho administrativo estatal.

Assimilada essa premissa, pode-se examinar a categorização do advogado privado contratado pelo Estado como agente público sem ter de emoldurá-lo como agente que pertença à estrutura do órgão. Nesse exato sentido, o professor Celso Antônio os classifica como *particulares em colaboração com o poder público*³⁴.

Trata-se de categoria de agentes formada por “sujeitos que, sem perderem a sua *qualidade de particulares* – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal [...] -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico”³⁵. Portanto, o advogado privado contratado para prestar função administrativa de advogado público enquadra-se, ainda que transitoriamente, na noção de agente público, mas não passa a ser compreendido na estrutura interna burocrática de órgão.

Assim, o conceito de órgão jurídico enunciado no caput do art. 26 da LINDB não abriga os advogados privados contratados para o exercício de função pública delegada, pois, *ainda que possam ser classificados transitoriamente como agentes públicos, são pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal* (particulares em colaboração com o poder público).

A interpretação dos conceitos estipulativos também conflui para esse entendimento. A Lei nº. 14.133/2021 delimita os signos “órgão” e “contratado” como distintos e dotados de propriedades próprias.

No seu art. 6º, define, de um lado, o *contratante*, como “pessoa jurídica integrante da Administração Pública responsável pela contratação” (art. 6º, VII) e, de outro lado, o *contratado*, como a “*pessoa física ou jurídica*, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração” (art. 6º, VIII). Reservou-se para o “órgão” a *significante* que revela a sua natureza intestina à Administração: “*unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública*” (art. 6º, I).

³⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 258.

³⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 257.



Assim, o conceito jurídico-positivo de órgão pressupõe a de agentes intestinos na unidade de atuação da Administração por meio dos quais se imputa a sua vontade, motivo pelo qual, diante da natureza externa do próprio contrato, não abrange o advogado de escritório de advocacia contratado pela Administração.

Pelo exposto, pode-se sumarizar que os órgãos jurídicos se manifestam no mundo fenomênico por meio de seus agentes públicos, os quais deve ser: i) inscritos no quadro da Ordem dos Advogados, ii) servidores públicos titulares de cargo efetivo, ii) pertencentes à estrutura do órgão jurídico da Administração.

Por fim, convém trazer uma última baliza para o agente competente responsável por proferir o “parecer jurídico conclusivo”: ser dotado de estabilidade funcional, prerrogativa própria dos servidores titulares de cargo de provimento efetivo.

O parecer jurídico conclusivo sobre a viabilidade jurídica do termo de acordo a ser celebrado entre a autoridade administrativa e o particular acerca de bens jurídicos tutelados pelo direito público constitui exercício de assessoramento e, implicitamente, controle de juridicidade interno da Administração Pública.

O exercício dessas funções públicas (atividades de consultoria e assessoramento jurídico e controle de juridicidade) requer do agente competente por sua incumbência a estabilidade funcional, propriedade que o Ordenamento Jurídico assegura apenas aos servidores titulares de cargo efetivo, após aprovação no estágio probatório.

A explicação para que se outorgue o exercício dessa função à servidor amparado com a garantia da estabilidade funcional repousa na necessidade de se impedir a interferência política sobre o seu exercício³⁶.

³⁶ Compartilha da mesma preocupação o jurista de escol Ricardo Marcondes Martins, para quem um “Estado com funcionalismo enfraquecido é um Estado fraco, não preparado para a influência do poder econômico e do poder político” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 181). Nesse cenário, a estabilidade funcional exsurge como decorrente do “princípio da manutenção das prerrogativas à imunização da função administrativa à influência política” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 165).



Sobre a relação entre a independência funcional e a estabilidade no cargo, Ricardo Marcondes Martins identifica nessa prerrogativa uma decorrência do “*princípio da manutenção das prerrogativas à imunização da função administrativa à influência política*”³⁷.

O traço jurídico explicitado não tem o condão de estabelecer qualquer hierarquia intelectual entre advogados, privados e públicos e, tampouco, entre servidores, efetivos e comissionados. Todos os advogados submetem-se aos mesmos deveres éticos e jurídicos: defender o primado da Constituição e a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito.

Todavia, não se pode ignorar que o ordenamento jurídico-positivo diferencia a exercício da advocacia privada, onde predomina o princípio da liberdade, da advocacia pública, que constitui exercício de *função pública*.

Como exercício da função de advocacia pública demanda impessoalidade na admissão e no exercício, isso significa que deve haver ausência de vínculo pessoal entre a autoridade administrativa nomeante e o advogado na forma de ingresso e no poder que a autoridade jurídica detém sobre o vínculo do servidor. Assim, o advogado deve ingressar no serviço público escudado por meio de concurso público de provas e títulos (art. 37, II), e, após o seu ingresso, não pode perder o cargo por mera liberalidade da autoridade nomeante, mas apenas por falta funcional grave (estabilidade no serviço público). O princípio do amplo acesso ao cargo público e o princípio da estabilidade no cargo são instrumentos jurídicos imunizantes às interferências políticas, a bem do serviço público e da boa-administração.

Sobre o ponto, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello sublinha que “*é absolutamente inadmissível que titulares de cargo em comissão possam emitir “pareceres técnicos”*”³⁸ mas, se ainda assim, o gestor público insistir em deles se utilizar, “*conforme correta advertência de Carolina Zancaner Zockun, serão inaptos a oferecer suporte jurídico prestante*

³⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 165.

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 313.



*para quem os siga*³⁹. A advertência endereçada aos titulares de cargo em comissão aplica-se, pelas mesmas razões (*ubi eadem ratio ibi idem jus*), aos advogados que prestam serviços jurídicos à Administração por contrato, pois ambos são despidos de estabilidade.

Apesar de a conexão entre a estabilidade funcional e o exercício da função administrativa com independência e neutralidade política ser da mesma natureza que explica a vitaliciedade e o exercício da função jurisdicional, reconhece-se uma certa incompreensão e resistência de parte da doutrina e da comunidade política na visualização da primeira conexão.

Não se cogita da criação da figura de juízes investidos em cargos comissionados exoneráveis *ad nutum*, justamente por reconhecer-se na natureza de suas atribuições a necessidade de lhes conferir as prerrogativas imunizantes às influências externas para que o exercício da função jurisdicional se dê, na medida do possível, sem desvios e corrupção.

Ressalva-se que o presente estudo apenas trata a competência para exercício da função pública de emitir “parecer jurídico” como regra geral, sem adentrar situações excepcionais de provimento de servidor extraquadro na direção geral órgão jurídico ou de contratação de escritório de advocacia para realização de serviço jurídico específico, matérias que exigem o exame de leis e princípios específicos.

Ante o exposto, conclui-se que o “parecer jurídico conclusivo”, previsto no inciso II, § 4 do art. 10 do Decreto n. 9.830/2019, constitui ato privativo de advogado. Ademais, tendo em vista o conceito jurídico-positivo de órgão jurídico, as suas atribuições de assessoramento jurídico e de controle de juridicidade devem ser imputadas, *a priori*, aos agentes: i) titulares de cargo de provimento efetivo e ii) pertencentes à estrutura interna do órgão jurídico do respectivo ente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

³⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 313.



O presente artigo, a partir de uma pesquisa jurídico-dogmática, demonstra o incontestado vínculo de interdependência entre as funções de consultoria e assessoramento jurídico e controle interno da Advocacia Pública, a consensualidade e o exercício da função administrativa que visa aplicar o direito público, ramo onde se inclui o direito administrativo sancionador.

Ao longo da pesquisa, obteve-se uma série de conclusões parciais que, reunidas, confluem para atingir e reforçar o seu resultado final, sumariadas do seguinte modo:

1. O exame analítico da norma que se extrai do *caput* do art. 26 da Lei nº 13.655/2018 permite extrair dois modais deônticos: *i) permite* (P) que Administração Pública celebre termo de compromisso com o particular na aplicação do direito público, e *ii) obriga* (O) que a autoridade administrativa se subsidie da atuação do órgão jurídico para celebrar o respectivo termo de compromisso.

2. O art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, dada a sua força jurídica de meta-norma de interpretação de todo o sistema jurídico, institui os requisitos gerais para a Administração Pública celebrar termo de compromisso com o particular na aplicação do direito público, que abrange o administrativo sancionador.

3. A interpretação proposta para determinar o alcance e sentido da locução “órgão jurídico” de que trata o art. 26 da LINDB é a que reconduz tal expressão a de órgão de Advocacia Pública do ente, pois o conceito de órgão remete ao de círculo interno de atribuição do Estado.

3.1. A locução Advocacia Pública utilizada neste artigo foi empregada exclusivamente para expressar o órgão jurídico da respectiva unidade federativa dotada de advogado público efetivo, que é o servidor titular de cargo, cuja investidura impescinde da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, CR).

4. A “oitiva do órgão jurídico”, prevista no *caput* do art. 26 da LINDB, manifesta-se por meio de *parecer jurídico conclusivo* que possui a natureza de (i) parecer jurídico obrigatório e, ainda, de (ii) requisito procedimental à celebração do acordo firmado pela autoridade administrativa com o particular, cuja ausência poderá constituir causa de invalidação do próprio termo de compromisso celebrado.

5. A atividade de emitir “*parecer jurídico*”, previsto no inciso II, § 4 do art. 10 do Decreto n. 9.830/2019, constitui ato privativo de advogado, *ex vi* do art. 1º, inciso II, 3º e 8º da Lei 8.906/94.



6. O *parecer jurídico*” exigido pelo art. 26 da LINDB deve ser emitido por advogado público, titular de cargo efetivo, integrante do respectivo órgão jurídico do ente (Advocacia Pública).

6.1. A partir do exame das propriedades jurídicas que individualizam o agente público competente para proferir o parecer jurídico, extremando o dos demais, e do conceito jurídico-positivo de órgão jurídico, conclui-se que não são agentes públicos dotados dos atributos legais para emitir o parecer jurídico exigido pelo art. 26 da LINDB:

(i) o advogado de escritório de advocacia privado contratado pelo Poder Público que, embora possa episodicamente se qualificar como agente público quando atua sob tal designação e habilitação jurídica, pertence à categoria de *particulares em colaboração com o poder público*, e, como *terceiro-contratado, não integra, intestivamente, o órgão jurídico*.

(ii) o servidor público titular de cargo puramente comissionado, pois (a) a natureza permanente das atribuições de assessoramento jurídico e de controle de juridicidade (atividades típicas de Estado), (b) o dever de impessoalidade na admissão, compatível o recrutamento de pessoal mediante concurso público de provas e títulos (37, II, CR), e (c) a necessária prerrogativa de não ser exonerado por mera liberalidade da autoridade nomeante (estabilidade funcional), são propriedades próprias apenas do cargo público efetivo.

7. O art. 26 da LINDB constitui regra de calibração, a partir do ajuste fino de competências e procedimentos, que visa manter a integridade de sistema jurídico regulado pela proteção e tutela do interesse público que se erige como verdadeiro *termostato* do ordenamento jurídico-positivo.

7.1. De um lado, a norma outorga à Administração Pública a competência material para empregar a consensualidade nos conflitos de interesses sujeitos à aplicação do direito público de um modo geral, mas, de outro lado, ajusta essa competência para exigir-lhe adequada procedimentalização.

7.2. Nesta procedimentalização, desponta o papel protagonista do órgão de Advocacia Pública, cuja participação foi erigida pela LINDB à obrigatória. Embora seja sempre recomendável a oitiva do órgão jurídico para a formação de vontade do agente público, a Lei tornou essa manifestação obrigatória quando a autoridade administrativa pretenda celebrar acordo com o particular, pois, nesse caso, as partes acordam sobre bens tutelados pelo interesse público.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS - ANAFE. Notícias. *Palestra Magna*: Bandeira de Mello defende Advocacia Pública de Estado. 18 out. 2012. Disponível em: <http://anafenacional.org.br/palestra-magna-bandeira-de-mello-defende-advocacia-publica-de-estado/>. Acesso em: 20 set. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre a teoria dos órgãos públicos. 1. ed. 4º tir. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1987.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. atual. até a emenda constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BINEMBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v.8, n.31, out.2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa n. 4, de 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43531/1/IN_4_2020.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Projeto de Súmula Vinculante nº 18. União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2667247>. Acesso em: 20 set. 2021



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 663.696/MG (Minas Gerais). Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Decisão Plenária, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 set. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 52-63, abr. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33 ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo Aplicado. Curitiba: Genesis Editora, Ano 4, jan/mar-1997, n. 12, p. 56/69.

FEIJÓ, Alexsandro Rabhani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. *A Implementação da Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça nos Municípios Brasileiros*. Curitiba: Editora CRV, 2021.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 10ª ed. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Em defesa do ato administrativo como instrumento de democracia. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 228, p. 37-48. fev. 2020.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; PORTO, Nathália França Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado, v. 45, 1992.

GOMES, José Jairo. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB*. São Paulo: Atlas, 2012.

MADUREIRA, Cláudio. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*. Tese de Doutorado. São Paulo, PUC, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6437/1/Claudio%20Penedo%20Madureira.pdf>. Acesso em: 5 de dez. 2020.

_____. *Advocacia Pública*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. *O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa*. Consultor Jurídico – CONJUR. 16 julho 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniaio-lindb-consenso-funcao-policia-administrativa>. Acesso em: 20 set. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Administração Pública consensual: o que mudou com as alterações da LINDB?* Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 8, n. 18, p. 11-22, jul./dez. 2020.

_____. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

_____. Princípio da moralidade administrativa. In: ADRI, Renata Porto; PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Mauricio (coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 305-334.

_____. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. por Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. Sobre as definições. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.). *Lógica e Direito*. São Paulo: Noeses, 2016. Coordenação: Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Noeses, 2014.

OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de; BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. A Contribuição da Advocacia Pública Local para a Superação da Baixa Dimensão Institucional dos Municípios Brasileiros. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 16, p. 290-309, 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público – (IP)*, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

PINHO, Américo Andrade; ROSSATO, Luciano Alves; SILVA, Nelson Finotti. *Manual do Procurador do Estado*. Salvador: JusPodivm, 2014.

VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos: uma releitura da Proposta de Súmula



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

Vinculante nº 18 do STF à luz dos dados publicados no 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil (2018). *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 167-204, mar./abr. 2019.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XV, número 1, julho de 2022 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>