Título: A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Marcos Weiss Bliacheris1

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1- A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO; 1.1- ATIVIDADE CONSULTIVA NA AGU; 1.2- ATIVIDADE DE CONTROLE NO ÂMBITO DA AGU; 1.2.1- ASSESSORAMENTO JURÍDICO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS; 1.2.2- O ASSESSORAMENTO JURÍDICO NAS LICITAÇÕES; 1.2.2.1- O PREGÃO; 1.2.3- O ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO; 2- PARECERES JURÍDICOS; 2.1- PARECERES FACULTATIVOS; 2.2- PARECERES OBRIGATÓRIOS; 2.3- PARECERES NORMATIVOS; 3- A VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO FRENTE À ATIVIDADE CONSULTIVA; 3.1- ATO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO; 3.2- TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DOS ATOS ESTATAIS; 3.3- PARECERES FACULTATIVOS; 3.4- PARECERES OBRIGATÓRIOS; 3.4.1- PARECERES JURÍDICOS EM LICITAÇÃO; 3.4.1.1- A POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; 3.4.1.2- A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; 3.5- PARECERES NORMATIVOS; 4-CONCLUSÃO; BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da atividade consultiva exercida pela Advocacia-Geral da União (AGU). A recente criação deste órgão de Advocacia Pública gera a necessidade de reflexão de seu papel institucional sob os mais variados aspectos, da forma como é exercida e dos limites que encontra.

Assim, esmiúça-se o controle dos atos administrativos exercido pela AGU, tarefa que, embora prevista em lei, não recebe atenção da doutrina quando estuda o controle interno da Administração Pública. Neste exame observa-se o parecer jurídico, ferramenta essencial da advocacia consultiva, privilegiando seu conteúdo e deixando em segundo plano sua forma.

Tal estudo se dará de acordo com a evolução do Direito Administrativo, ao acentuar a valorização dos atos do procedimento administrativo e o fortalecimento da transparência e controle da Administração Pública.

Esta competência institucional cria uma nova relação entre advogado público e administrador que, de um lado, acentua a vinculação do administrador ao parecer jurídico, superando o caráter meramente opinativo que lhe é atribuído pela doutrina tradicional.

Estes serão os temas e enfoques abordados pelo presente trabalho que pretende refletir sobre o Direito Administrativo pelo enfoque da Advocacia Pública.

1- A ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

A AGU foi criada pela Constituição de 1988, estando inserida no capítulo em que são tratadas as funções essenciais à justiça. O artigo 131, *caput*, a institui e dispõe acerca de suas funções primordiais, assim dispondo: A Advocacia-Geral da União é a instituição que,

[1] Advogado da União.

diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

O texto constitucional dá, portanto, duas funções básicas para a AGU: por um lado a representação judicial e extrajudicial da União e, por outro lado, a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. A representação da União, em juízo e fora dele, era historicamente atribuída ao Ministério Público Federal, enquanto as tarefas consultivas estavam a cargo da Advocacia Consultiva da União, que tinha como seu órgão superior a Consultoria-Geral da República e era composta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (no Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas (nos demais Ministérios, Estado-Maior das Forças Armadas e Secretarias da Presidência da República), pelos órgãos jurídicos das Casas Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias-Gerais e demais departamentos e órgãos jurídicos da Administração Indireta.2

Se o nascimento da AGU dá-se com o texto constitucional de 1988, sua instituição efetiva-se com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que desenha sua estrutura interna e esmiúça o amplo mandamento constitucional acima transcrito, criando também a Procuradoria-Geral da União e a Consultoria-Geral da União.

Também formam a AGU os denominados órgãos vinculados, como a Procuradoria Federal, a Procuradoria do Banco Central e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, esta responsável pela execução da dívida ativa de natureza tributária da União3. Estas Procuradorias exercem atividade consultiva e contenciosa em seu respectivo ramo de atuação.

1.1- ATIVIDADE CONSULTIVA NA AGU

A atividade consultiva na AGU, salvo as exceções acima mencionadas, está a cargo da Consultoria-Geral da União e das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, sendo que no âmbito dos Estados e Distrito Federal ela é exercida por meio de Núcleos de Assessoramento Jurídico que atendem aos órgãos públicos federais da Administração Direta.

As Consultorias Jurídicas e os Núcleos de Assessoramento Jurídico exercem competências diversas, por exemplo: assessoramento4, fixação da interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União5. Também lhe incumbe elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade assessorada6, assistindo-a no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica7. Em consonância com a Lei nº 8.666/93, lhe cabe também examinar, prévia e conclusivamente, os textos de edital de licitação, bem como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem

---

[2] Decretos n° 93.237, de 8 de setembro de 1986 e n° 92.889, de 7 de julho de 1986.
[3] Art. 131, § 3º, CF.
[4] Art. 11, I, Lei Complementar nº 73/93.
[5] Art. 11, III, Lei Complementar nº 73/93.
[6] Art. 11, IV, Lei Complementar nº 73/93.
[7] Art. 11, V, Lei Complementar nº 73/93.

publicados e celebrados e os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação8.

O presente trabalho pretende estudar, dentre as atribuições acima mencionadas, a atuação no controle interno de legalidade e o exame prévio de atos relacionados aos certames licitatórios e os casos em que a lei a dispensa ou a considera inexigível.

Esta atividade, conforme será tratado, transcende ao mero assessoramento administrativo, incluindo-se como verdadeiro ato de controle. Porém, tal dimensão da atividade consultiva, talvez por sua novidade, ainda não vem sendo tratada como tal pela doutrina, que não a define especificamente como de controle quando se trata de analisar as diferentes técnicas e modalidades do controle interno da Administração.

1.2- ATIVIDADE DE CONTROLE NO ÂMBITO DA AGU

Aos órgãos consultivos são atribuídas competências tanto de assessoramento como de controle.9 No caso da AGU há uma atribuição genérica de controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica10. Mas este não é o único caso de atribuições de controle, merecendo ser citados também o controle de legalidade na Lei do Processo Administrativo Federal11 e o controle de legalidade nas licitações12.

1.2.1- O ASSESSORAMENTO JURÍDICO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O assessoramento jurídico nos atos administrativos, conforme tratado acima, está previsto na Lei que criou a AGU, não sendo de caráter compulsório para a autoridade assessorada, podendo ainda ser dar de modo prévio ou posterior à elaboração do ato administrativo.

1.2.2- O ASSESSORAMENTO JURÍDICO NAS LICITAÇÕES

O parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 estabelece a necessidade de parecer jurídico prévio ao procedimento de licitação, competência que no âmbito federal é dada à AGU nos termos do art. 11, VI, Lei Complementar nº 73/93.

Há discussão doutrinária acerca da necessidade de manifestação jurídica nos casos de certames na modalidade convite e nas dispensas e inexigibilidade de licitação. No

---

[8] Art. 11, VI, Lei Complementar nº 73/93.

[9] Conforme MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 578: Controle de legalidade ou legitimidade — É o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem. Mas por *legalidade* ou *legitimidade* deve-se entender não só o atendimento de normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado. Assim, para fins deste controle, consideram-se *normas legais* desde as disposições constitucionais aplicáveis até as instruções normativas do órgão emissor do ato ou os editais compatíveis com as leis e regulamentos superiores. O *controle de legalidade ou legitimidade* tanto pode ser exercido pela Administração quanto pelo Legislativo ou pelo Judiciário, com a única diferença de que o Executivo exercita-o *de ofício ou mediante provocação recursal*, ao passo que o Legislativo só o efetiva *nos casos expressos na Constituição*, e o Judiciário através de *ação adequada*. Por este controle o ato ilegal ou ilegítimo só pode ser *anulado*, e não *revogado*, como erroneamente se diz..

[10] Art. 11, V, Lei Complementar nº 73/93.

[11] Art. 42, Lei nº 9.784/99.

[12] Art. 38, Lei nº 8.666/93

âmbito federal, o Tribunal de Contas da União vem recomendando a aprovação prévia do órgão jurídico nas contratações diretas, com ressalvas nos casos de convite13 e dispensa de licitação com fundamento nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.14.

1.2.2.1- O PREGÃO

As modalidades tradicionais de licitação, vêm sendo paulatinamente suplantadas, na práxis administrativa, pelo Pregão, Presencial ou Eletrônico. Igualmente nesta hipótese há a necessidade de manifestação jurídica, conforme os arts. 21, VII, do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que reputa o parecer jurídico como ato essencial também do Pregão e o art. 30, IX, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, no caso do Pregão Eletrônico.

1.2.3- O ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Lei de Processo Administrativo federal - Lei nº 9.784/99 - dedica o artigo 42 à atividade consultiva, tratando tanto do caráter do parecer jurídico bem como de seu prazo e dos efeitos quanto à demora na sua emissão:

> Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.
> § 1o Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.
> § 2o Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Da classificação exposta no artigo acima, pode-se dividir os pareceres jurídicos entre obrigatórios e facultativos (estes últimos não tratados expressamente por esta norma, mas obtidos por interpretação a *contrario sensu* daqueles obrigatórios) e entre pareceres vinculantes e não vinculantes.

2- PARECERES JURÍDICOS

As diferentes espécies de pareceres enunciados pela Lei nº 9.784/99 encontram amparo anterior na doutrina, destacando-se a clássica obra de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, invariavelmente também citada por outros doutrinadores15.

2.1- PARECERES FACULTATIVOS

Na citada obra, assim são classificados os pareceres facultativos: o facultativo consiste em opinião emitida, por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer norma jurídica determine a sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio. Por outro lado, fica a seu critério adotar ou não o pensamento do órgão consultivo. Consiste, destarte, em exercício de poder discricionário, quanto ao pedido e

---

[13] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e Contratos – Orientações Básicas.*Brasília:2006, pp. 109-110.
[14] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e Contratos – Orientações Básicas.* Brasília:2006, p. 239.
[15] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 191.*;* CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal***.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 201-2.

efetivação do ato relativamente ao parecer. Este, portanto, externamente, não tem relevância jurídica, salvo se o ato a ele se reportar16.

2.2- PARECERES OBRIGATÓRIOS

Na mesma obra acima mencionada, lemos a definição dos pareceres obrigatórios, vinculantes e não vinculantes.

O obrigatório consiste em opinião emitida, por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio. Constituem a consulta e o parecer fases necessárias do procedimento administrativo.

A obrigação, entretanto, é só de pedir o parecer, jamais de segui-lo, de emanar o ato ativo.

Parecer conforme, ou vinculante, é o que a Administração Pública não só deve pedir ao órgão consultivo, como deve segui-lo ao praticar o ato ativo ou de controle. Encerra regime de exceção e só se admite quando expressamente a lei ou o regulamento dispõem nesse sentido. O ato levado a efeito em desconformidade com o parecer se tem como nulo.17.

2.3- PARECERES NORMATIVOS

Há uma espécie não mencionada na Lei nº 9.784/99, até mesmo por seu caráter geral, que são os pareceres normativos.

Os pareceres normativos são aqueles que, por decisão administrativa, passam a ter caráter normativo vinculante para a Administração, consolidando o entendimento acerca da questão nele tratada18.

Em âmbito federal, nos termos da Lei Orgânica da AGU, o parecer (do Advogado-Geral da União) aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento19.

3- A VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO FRENTE À ATIVIDADE CONSULTIVA

Após observarmos as normas que regem as atividades de assessoria e consultoria jurídica, principalmente em âmbito federal, e a maneira que a doutrina dominante define os diversos tipos de parecer, cabe observar como se dá a relação entre o administrador e o advogado que exerce a atividade consultiva de acordo.

O exame desta relação refere-se fundamentalmente à vinculação do administrador público ao parecer jurídico, isto é: se há a possibilidade de tomar atitude diferente ou oposta ao proposto no parecer jurídico. Para responder a este questionamento, a doutrina e jurisprudência relevam fundamentalmente o motivo para que levou ao envio

---

[16] BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 575.

[17] BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. pp. 575-6.

[18] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 177.

[19] Art. 40, § 1º, Lei Complementar nº 73/93.

dos autos para análise jurídica, se o administrador estava obrigado ou não a fazê-lo, e se há previsão legal da vinculação.

O presente trabalho, diferente de tais critérios comumente citados na doutrina e na jurisprudência, centra sua análise no conteúdo propriamente dito do parecer, relevando substancialmente o controle de legalidade. As transformações do Direito Administrativo exigem uma nova abordagem de seu conceito, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 73 e a Lei nº 8.666, ambas de 1993.

3.1- ATO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Dentre as transformações do Direito Administrativo que influenciam o conceito jurídico de parecer está a mitigação do ato administrativo como eixo único e central do Direito Administrativo20 com a valorização do processo ou procedimento administrativo21, sendo que, no Direito pátrio, a edição da Lei nº 9.784/98 assinala esta mudança de foco.

Em seu sentido original, o ato administrativo somente poderia ser entendido como um ato de autoridade, único, por meio do qual se dava a concreção do poder decisório administrativo. Assim, irrelevantes os movimentos que o precederam, pois somente possuía efeitos jurídicos aquela manifestação externa de vontade estatal. Nesta concepção, o parecer estava dentre os demais atos de formação da vontade administrativa, meramente auxiliares da decisão corporificada no ato administrativo, único merecedor de relevo jurídico.

A superação do Estado Liberal, que leva à atribuição de novas e complexas funções ao Estado que passam ao largo da categoria ato administrativo, como as de planejamento e regulação22, assim como a busca de democratização da atividade administrativa, abrindo-se portas à maior participação, levam a uma valorização do processo administrativo como um todo.

Sob esta ótica, pode-se conceber uma alteração na relevância dos atos que precedem a decisão administrativa. Se na doutrina clássica esses eram uma medida auxiliar de colaboração técnica visando um ato final, sob esta nova visão eles adquirem outra dimensão, passando a ser parte de um procedimento maior e complexo que leva a uma decisão administrativa. A relevância jurídica não se restringe ao ato administrativo que possui importância por si só, mas se espalha para todo o *iter* que levou à tomada da tal decisão23.

Assim, à ordem jurídica interessa não apenas aquele ato que foi externado pela Administração, mas também os atos que o precederam e influenciaram na formação da vontade administrativa, até mesmo porque estão sujeitos ao Direito Administrativo e devem se conformar com suas normas e o interesse público24.

---

[20] BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro:Renovar, 2003, p. 228.

[21] BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro:Renovar, 2003, p. 234.

[22] BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 231.

[23] Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 2005, p. 159: O *procedimento administrativo* é uma *sucessão de manifestações de vontade,* cada uma delas identificada singularmente como um ato administrativo, que se dispõem, coordenadamente, para atingir um objetivo final, o que configura, em cada caso, um distinto *procedimento administrativo.*

[24] Conforme FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competência dos Tribunais Administrativos para Controle de Constitucionalidade. **Interesse Público**, Porto Alegre: 24:24-28, 2004: A Administração, para proferir atos administrativos, percorre caminho demarcado pela lei, e este caminho deve respeitar os princípios da Administração Pública.

Deve-se fazer o registro da exceção a este caso que seriam os atos administrativos complexos ou compostos, uma vez que neles há a manifestação de diferentes órgãos. De certo modo, inclusive, a teoria de tais atos já constituía um prenúncio do desenvolvimento posterior de uma teoria do processo ou procedimento administrativo. Porém, se de um lado a relevância do ato não se concentra em apenas um agente administrativo, por outro lado esta valoração limita-se à manifestação externada pelos órgãos que participaram do ato, excluindo-se os procedimentos internos que levaram às decisões. Distingue-se o ato complexo do procedimento dada a unidade na função das declarações jurídicas que os compõem, ao passo que no procedimento seus atos desempenham funções distintas, com autonomia25.

O procedimento administrativo dá voz a uma série de personagens que atuam de forma colaborativa para a formação de uma decisão administrativa, abrindo-se espaço até mesmo para a participação dos administrados. Por este ângulo é que merece ser dada uma nova leitura do papel do parecer jurídico e, por conseqüência, da advocacia estatal. Assim, da função meramente opinativa, de auxiliar da formação da vontade estatal a ser emanada, passa a ser também um dos protagonistas de sua formação mediante a tarefa técnica específica do controle de legalidade.

Desta forma, o controle jurídico não deverá ser considerado somente com relação ao ato administrativo em si, mas espraiando-se por todo o processo administrativo.

Neste sentido, assim define Diogo de Figueiredo Moreira Neto as modalidades da advocacia de Estado: quanto às modalidades, a consultoria e a representação judicial são hoje apenas o núcleo de uma constelação de funções da advocacia de Estado. Para a realização da promoção e da defesa do interesse público, as modernas funções dos órgãos dela encarregados se distribuem em três tipos de Atividades: a orientação, a defesa e o controle jurídicos da atividade administrativa. A orientação jurídica envolve as funções de assistência jurídica e as de consultoria jurídica; a assistência é função ancilar e de apoio, exercida sem autonomia e em benefício de um órgão de decisão administrativa, enquanto que a consultoria é função principal (essencial), exercida com autonomia e em benefício imediato da própria ordem jurídica. (...) O controle jurídico, por fim, vem se alçando a função mais importante da advocacia de estado pelas extraordinárias potencialidades que se reconhece em qualquer de suas submodalidades: o controle prévio, o controle simultâneo e o controle posterior. Às vantagens da atuação preventiva, pela consultoria, acrescenta-se a do acompanhamento da atividade administrativa enquanto ela se desenvolve26.

3.2- TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DOS ATOS ESTATAIS

O realce da importância do processo administrativo como um todo também se dá em função de uma maior exigência pública por transparência dos atos estatais27, uma

---

[25] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 413.

[26] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado e as Novas Competências Federativas**. Revista da Procuradoria Geral do Estado**, Porto Alegre: 22 (51):11-19, 1995.

[27] Conforme MAFFINI, Rafael Da Cás. O Direito Administrativo nos Quinze Anos da Constituição Federal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet: http://www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 10 de abril de 2006: (...) o princípio (ou sobreprincípio) da transparência da Administração Pública resulta da conjugação, dentre outras, das seguintes normas constitucionais: a) princípio democrático, b) princípio da publicidade, c) direito de petição e princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e da eficiência d) princípio da motivação e, por fim, e) princípio da moralidade administrativa.

demanda política28 que afeta diretamente o Direito Administrativo - e é traduzida em forma de princípio. Evidentemente, o objetivo é um maior controle da Administração Pública29. Para a efetivação destes predicados já não é suficiente o ato administrativo per se, sendo necessário observar com cuidado os motivos que levaram à prática daquela conduta administrativa de forma ampla, pondo em destaque os atos que o precederam.

Assim, não apenas há o motivo, pressuposto do ato administrativo, mas surge também o dever do gestor público justificar seus atos. A exemplo das decisões judiciais também as decisões administrativas devem ser justificadas.

Corolário lógico deste novo patamar da relação governo-sociedade é o aperfeiçoamento do controle com a multiplicidade dos órgãos e formas de controle externo da Administração, estando sujeita ao controle legislativo, judicial e do Ministério Público como à fiscalização do cidadão comum que passa a ter diversos instrumentos consagrados na Constituição para tanto30. Ainda que a existência de controles é inerente à Administração Pública, sua importância vem sendo aumentada a cada dia.

À ampliação da fiscalização externa corresponde à do controle interno da Administração, seja a de caráter financeiro-econômico ou de legalidade, onde se posiciona a AGU. Assim, ao mesmo tempo em que faz parte de um procedimento administrativo, o parecer jurídico passa a fazer parte de um sistema de controle31.

Esta dimensão vem passando quase desapercebida pela doutrina, que se fundamenta em um conceito amplo de parecer, igualando todas suas espécies. Sob o aspecto formal não há distinções consideráveis entre o parecer de um advogado, de um contador ou de um engenheiro. Entretanto, sob o aspecto material e, sobretudo, ao se considerar a função que lhes corresponde no processo administrativo, há de se diferenciar os pareceres técnico-informativos dos pareceres jurídicos em que é exercida função de controle, pois admitir que os pareceres jurídicos sejam meramente informativos seria tornar inócuos os dispositivos legais que tratam das atribuições das procuradorias autárquicas, estabelecidos na Lei Complementar nº 73, de 10/02/199332.

Assim, também sob este aspecto se diferencia o parecer meramente opinativo daquele decorrente de atividade de controle. Tal distinção é notada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto: na hipótese desses atos (pareceres) serem produzidos pelos órgãos exercentes de função constitucional essencial à justiça, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal, no desempenho da consultoria jurídica dos respectivos entes políticos, os

---

[28] Se há alguma dúvida quanto ao caráter político e transformador da transparência da Administração basta lembrar sua tradução em russo (g*lasnost*) que, juntamente com a reestruturação (*perestroika)* do Estado formaram o eixo das políticas reformistas do Estado Soviético implementadas nos anos 80 sob o comando de Mikhail Gorbachev.

[29] Conforme SUNDFELD, Carlos Ari. A Importância do Ato Administrativo. **Revista de Direito Público**, 84: 64 – 74: Se outrora o ato era estudado como o símbolo da autoridade e, em conseqüência, o enfoque recaía em sua peculiar eficácia – a executoriedade, a presunção de legitimidade, a imperatividade – recentemente acentua-se mais o papel que desempenha no controle da Administração.

[30] *Habeas corpus, habeas data*, mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade.

[31] Quanto à largueza deste controle, Juarez Freitas menciona dentre os princípios fundamentais da Administração Pública *o princípio da ampla sindicabilidade dos atos, contratos e procedimentos administrativos e o princípio da participação (in* **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais***,* Malheiros, São Paulo: 2004, p. 63).

[32] Acórdão 2960/2003 - Primeira Câmara.

pareceres obrigam, em princípio, a Administração que, não obstante, se optar por desconsiderá-los, deverá motivar suficientemente porque o fazem33.

Como propõe Odete Medauar em sua definição: controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado34.

Assim, pressuposto de uma ação de controle de legalidade é a possibilidade de propor medida para obter a conformidade com o ordenamento jurídico a que está submetido35. Desta forma, não há que se falar de controle sem possibilidade de implementar a orientação emanada36.

3.3- PARECERES FACULTATIVOS

Nos casos dos pareceres facultativos, o envio da matéria pertence ao campo de discricionariedade do administrador. Em âmbito federal, com base na Lei Complementar nº 73/93, poderá o gestor solicitar que o órgão jurídico elabore estudos assim como assessorá-lo com relação aos atos administrativos praticados ou a praticar ou mesmo de órgãos hierarquicamente inferiores.

É evidente que a Lei não poderia exigir que todos os atos administrativos passassem por análise técnica jurídica sob pena de engessamento e dificuldades para a Administração. Ademais, grande parte dos atos praticados pelos gestores públicos são de expediente, repetitivos, não acarretando sua prática maiores dificuldades. Logicamente, os atos administrativos em que há uma questão jurídica a ser dirimida serão aqueles encaminhados ao exame prévio de legalidade.

Neste caso, o assessoramento jurídico tem como função primordial o controle de legalidade, ou seja, o exame da conformidade do ato administrativo com o ordenamento jurídico. Portanto, trata-se de ato praticado por servidor especializado com competência técnica e jurídica para tanto, uma vez que a atividade de consultoria jurídica é privativa de advogado e a Lei atribui-lhe tal competência administrativa.

Ao fazer o parecer jurídico, estará a Administração pondo na prática o seu controle interno, mais especificamente, no âmbito da legalidade. Ainda que não se possa falar em vinculação total do administrador ao parecer, há de se dissociar os aspectos legais daqueles de conveniência e oportunidade.

Assim, temos um ato praticado por quem detém as competências para tanto. Mesmo que este ato seja de assessoramento, o ato subseqüente somente poderá contrariá-lo quanto à conveniência administrativa.

---

[33] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 158.

[34] MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 22.

[35] Odete Medauar anota que foge às técnicas de controle a consultoria facultativa e o parecer que não obriga ou mesmo a consulta obrigatória, sem parecer vinculante. *In* **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 54.

[36] Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública – Realidade e Perspectivas para o Próximo Milênio. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo: v. 10, dezembro/2001, p. 1293: A vinculação ao Parecer se poderia definir em dois graus: o administrativo e o político-administrativo. Em grau puramente *administrativo*, em se tratando de decisões de agentes administrativos, seria absoluta, não admitindo contrariedade. Em grau *político-administrativo*, em se tratando de decisões de agentes políticos, que se situam sob outro referencial de responsabilidade, a vinculação seria relativa, admitindo-se, neste caso, a contrariedade da autoridade política, desde que expressa em decisão devidamente *motivada*, para possibilitar-se o exercício do controle de legalidade.

Se a contrariedade do administrador for quanto ao aspecto de legalidade, a não aceitação do parecer somente é justificada em casos excepcionais, tais como flagrante erro ou divergência entre a manifestação jurídica exarada no processo administrativo e as recomendações dos demais órgãos de controle. Ainda assim, a não aplicação do parecer terá que se dar mediante justificativa fundamentada sob o aspecto jurídico, não podendo ser afastada por mera convicção pessoal ou por simples rejeição dos argumentos expendidos. Afinal, o gestor público tem o dever de aplicar a legalidade, mas não possui competência legal para fixar a interpretação da lei perante terceiros, muito menos, o que é evidente, de praticar o controle de seus próprios atos.

Neste ponto, merece ser lembrado que é inerente ao controle37, seja qual espécie for, a sujeição ao juízo de outrem, ainda que essa não seja absoluta. Não há controle facultativo, o que é facultativo neste caso é o envio dos autos à análise jurídica. Após efetuado o controle, não há que se falar em discricionariedade para acatamento do parecer. O ordenamento jurídico, ao atribuir função de controle ao advogado público, lhe deu poderes de verificar uma relação de conformidade que está além do alcance da competência ordinária do administrador.

A rejeição do parecer jurídico referente a ato administrativo praticado ou a ser praticado somente poderá ser feita pelo administrador, que terá que justificar o ato, expondo suas razões para não seguir a conduta definida como legal pelo parecer jurídico. Ao fazer isto estará se sujeitando à responsabilização administrativa.

É descabida a determinação de que outro servidor realize a apreciação jurídica do ato, tendo em vista a determinação expressa de competência para a AGU no âmbito federal, bem como a seus congêneres nas outras esferas estaduais, municipais e no Distrito Federal.

Ainda que o gestor determine a apreciação jurídica por subordinado que detenha conhecimento jurídico, ou mesmo advogado contratado, essa manifestação será mera opinião, não possuindo efeitos administrativos tampouco servindo de fundamento para a decisão porquanto lhe falta elemento essencial para tanto, qual seja, a competência. Obviamente, a existência de delegação de competência expressa constitucionalmente prevalece sobre determinação administrativa. O fato de o servidor ter conhecimento jurídico ou ser advogado tampouco interfere no ato, pois a competência genérica técnico-profissional não se sobrepõe à competência específica para o ato. Até mesmo porque o

---

[37] Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública – Realidade e Perspectivas para o Próximo Milênio. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo: v. 10, dezembro/2001, p. 1287: Paradoxalmente, o Poder Executivo, que é o direto beneficiário da atuação da advocacia de Estado, com honrosas exceções, tem minimizado ou desconhecido o seu papel de controle de legalidade, valendo esta observação para os agentes de todos os planos políticos. Em decorrência, desconsideram o status constitucional das Procuradorias e insistem em tratá-las como órgãos da administração ativa, o que acaba provocando enormes distorções, além de impedi-las de exercer eficientemente a plenitude de seus deveres, no controle judicial e extrajudicial dos superiores interesses da ordem jurídica do Estado, à sua cura. A difundida má vontade e a problemática inaceitação, pelos agentes políticos, da função de controle de legalidade, a cargo das Procuradorias, não raras vezes aparecem conto um teimoso ressaibo de sombria herança absolutista, que conseguiu sobreviver ao Estado liberal, e logrou reviver no Estado do bem-estar social e, principalmente, florescer no Estado socialista. Muitas vezes, porém, não revelam mais que uma formação autocrática e a expressão de uma anacrônica cupido dominans, em que o acato à lei não é mais que um recurso de retórica. Essa lamentável atitude não só degrada o próprio agente político, como desserve o interesse público, decepciona os homens de bem e desestimula todos os profissionais que, por vocação, se dedicam ou pretendam se dedicar à advocacia de Estado, por acreditar na missão construtiva e civilizadora do Direito. Finalmente, mas com o mesmo resultado prático, têm-se os agentes políticos que, a pretexto de ser "eficiente", relegam a segundo plano o controle de legalidade. Para esses, os Procuradores só os atrapalham, com seus cuidados exagerados e locubradas exigências formais.

servidor público que é bacharel de Direito ou advogado não possui o poder de representar a União ou de fazer o assessoramento e consultoria jurídicos38.

3.4- PARECERES OBRIGATÓRIOS

Conforme a classificação exposta anteriormente, os pareceres obrigatórios são aqueles em que há norma determinando a oitiva de órgão jurídico previamente à realização do ato. O espaço para a discrição do administrador reside na aceitação ou não do parecer jurídico em sua decisão, o que gera uma segunda classificação: entre pareceres vinculantes ou não.

Nos pareceres não vinculantes a obrigação seria apenas a de ouvir o órgão jurídico, sem necessidade de acatamento de sua posição. Enquanto nos pareceres vinculantes não há espaço para atitude contrária ao parecer jurídico.

A exemplo dos argumentos levantados no item anterior, mais uma vez há de se diferenciar o controle de legalidade dos atos de conteúdo diverso, com relação aos pareceres não vinculantes. Se o parecer tratou a matéria sob vários ângulos, sob enfoques que não do controle de legalidade, sua conclusão não é vinculante. Porém, caso o parecer tenha flagrado ilegalidade passa a ser vinculante à autoridade assessorada que não poderá descumpri-lo.

Caso distinto seria a apreciação de conjunto probatório para decisão final sem que haja uma ilegalidade, como por exemplo, em procedimentos administrativos disciplinares. Nesta hipótese há claramente um elemento opinativo, de sopesamento de circunstâncias que afastam a vinculação. Em semelhante caso, de um modo geral, mais que nunca é emitida uma opinião, não se falando em vinculação ao mesmo posicionamento do consultor jurídico39.

Quanto aos pareceres vinculantes não há maior dificuldade, tendo em vista a necessidade de seguimento do parecer para a prática do ato submetido ao exame jurídico, o ato somente poderá ser praticado nos limites traçados na peça consultiva. Nesses casos o parecer condiciona o conteúdo do ato; se a autoridade discordar do entendimento fixado só lhe resta a alternativa de não editar o ato40.

3.4.1- PARECERES JURÍDICOS EM LICITAÇÃO

Dentre as previsões de pareceres obrigatórios, sem dúvida a que leva a maiores discussões é a vinculação do administrador ao parecer nas licitações. Tal matéria é objeto de debates na doutrina, não se podendo olvidar que se trata de uma das únicas disposições legais obrigando a emissão de parecer prévio à prática do ato.

---

[38] Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado e as Novas Competências Federativas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. Porto Alegre: 22 (51) :11-19, 1995: para que esta atuação repouse em exclusiva discricionariedade técnica e seja despolitizada, é necessário que haja *privatividade* das funções de advocacia do Estado. De outra forma, os agentes políticos e administrativos inconformados com o controle poderiam se valer de serviços jurídicos avulsos, prestados por advogados privados, descompromissados com os interesses indisponíveis. A profissionalização da advocacia desses interesse é, por isso, princípio constitucional implícito que garante, por sua vez, os princípios substantivos que regem a administração pública e, mais além, o próprio Estado Democrático de Direito.

[39] MS 23.201-2/RJ, Min. Rel. Ellen Gracie.

[40] MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 54.

Parte da doutrina repele o caráter vinculativo ao parecer em licitações, acentua o caráter opinativo do parecer, deixando em segundo plano a sua função de controle de legalidade. Desta forma, para esta corrente, o parecer não seria vinculante, tendo função meramente auxiliar41.

Em outro sentido, há a defesa da vinculação do administrador ao parecer, até mesmo porque o texto legal é claro ao exigir que o parecer aprove a minuta submetida a exame. Como diz o célebre dito jurídico, a Lei não contém palavras inúteis e, se a própria lei deu caráter decisório ao parecer exercido pela assessoria jurídica, exigindo sua aprovação, não podem seus intérpretes ignorá-lo.

Carlos Ari Sundfeld trata com propriedade a questão ao definir o parecer em licitações como requisito procedimental. Assinala também que o órgão jurídico deve aprovar as minutas, o que lhe confere um poder decisório pouco usual nas atividades consultivas. A medida, radical, visa a assegurar ao máximo a observância do princípio da legalidade, tão desprezado pela Administração42.

Da mesma forma, Edgar Guimarães, que considera o parecer jurídico requisito de validade43 em trabalho sobre a matéria afirma: a obrigatoriedade da manifestação prévia da assessoria jurídica faz nascer para a Comissão de Licitação uma vinculação no que tange à observância do conteúdo jurídico exarado, pois do contrário não haveria sentido lógico em se apontar ilegalidades e dita autoridade manter o prosseguimento normal do certame ignorando os vícios detectados.

Assim a manifestação jurídica, neste passo do procedimento é vinculante44.

3.4.1.1- A POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União vem decidindo pelo caráter opinativo45 do parecer jurídico. Contudo, pode ser adotado integralmente como fundamentação do ato pela autoridade assessorada46.

Em sentido contrário, há decisão considerando que o parecer transcende o caráter meramente opinativo, podendo também ter efeito regulamentador47.

Quanto à ausência de parecer jurídico, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem afirmado que se trata de falha de natureza formal48, não ensejando punição ao fiscalizado, quando a contratação tenha sido processada regularmente49. Há posição fixada recomendando, porém, que seja providenciada a emissão prévia de parecer jurídico nas

---

[41] MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. Belo Horizonte:Del Rey, 1999. pp. 331-3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos**. São Paulo:Malheiros, 2001. p. 162.

[42] SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo:Malheiros, 1994. p. 95.

[43] GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo:Dialética, 2002. p. 63.

[44] GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo:Dialética, 2002. pp. 65-6.

[45] Acórdão 19/2002 – Plenário; Acórdão 364/2003 – Plenário; Acórdão 107/2006 – Plenário; Acórdão 536/2006 - Segunda Câmara.

[46] Acórdão 190/2001 – Plenário.

[47] Acórdão 101/2004 – Plenário.

[48] No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** São Paulo: Dialética, 2005. p. 378.

[49] Decisão 561/98 – Plenário; Acórdão 62/1999 - Segunda Câmara, Acórdão 1306/2003 - Primeira Câmara; Acórdão 96/2004 – Plenário.

licitações e contratos50, considerando-a imprescindível também nas contratações diretas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação51.

3.4.1.2- A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Acompanhando a doutrina tradicional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido que o parecer em licitações é opinativo, não vinculando o administrador.

Neste sentido, é paradigmático o Mandado de Segurança nº 24.073/DF, que em sua ementa diz que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Esta postura começa a ser modificada, conforme mostra o Mandado de Segurança nº 24.584, tratando da responsabilização de advogado por parecer jurídico. Neste caso, o julgamento ateve-se à circunstância da atuação dar-se em razão de exigência da Lei nº 8.666/93, conforme a ementa abaixo transcrita: Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos52. No relatório, o Ministro contrapõe seu voto àquele lançado no outro Mandado de Segurança acima transcrito, afirmando: Na oportunidade do julgamento, somei o meu voto ao do relator, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser ou não considerado pelo administrador. A espécie dos autos é diversa. (...) Não há o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação, pelo setor técnico da autarquia, de convênios e aditivos, bem como de ratificações.

No mesmo sentido, o Ministro Joaquim Barbosa considerou que, na espécie, a teor do disposto no art. 38 da Lei 8.666/93, a atuação do administrador ficara condicionada ao exame e aprovação do órgão jurídico53.

3.5- PARECERES NORMATIVOS

Consoante tratado anteriormente, na esfera federal, os pareceres normativos são aqueles que possuem caráter regulamentar após a aprovação do Presidente da República e publicação no Diário Oficial. Temos neste caso a conjugação de dois atos, a elaboração de um parecer e sua aprovação por despacho presidencial.

Necessário recordar que o parecer aprovado por despacho presidencial possui diferenças quanto a seu alcance, pois o parecer que foi aprovado mas não publicado vincula somente os órgãos interessados. Como constante de parecer da própria Consultoria Geral da República, só o parecer aprovado e publicado, juntamente com o despacho presidencial, se reveste de caráter normativo quanto à administração federal54.

---

[50] Acórdão 1300/2003 – Primeira Câmara; Acórdão 1335/2003 – Plenário; Acórdão 1302/2004 – Plenário.
[51] Acórdão 2960/2003 - Primeira Câmara.
[52] MS 24584, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00362.
[53] **Informativo STF**. Nº 343, p.2. Brasília, 12 a 16 de abril de 2004.
[54] **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro:192:329-337, abr/jun. 1993.

Como desdobramento da posição doutrinária que observa caráter apenas opinativo no parecer55, há quem defenda que o ato vinculante é o despacho normativo mas não o parecer56.

Os pareceres normativos são aqueles que apresentam a maior vinculação do administrador a seu conteúdo, tendo em vista que são de cumprimento obrigatório para a Administração. Trata-se de parecer que motivou sua adoção como norma em casos análogos.

CONCLUSÃO

Em âmbito federal, a AGU é o órgão competente pela representação judicial e extrajudicial da União e pela consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. A competência dos órgãos consultivos encontra-se regulada no art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, onde lhes é atribuída atividade de controle de forma genérica e especificamente nas licitações e contratações diretas, conforme a Lei nº 8.666/93.

A forma preponderante do exercício da atividade consultiva é o parecer jurídico que é classificado pela doutrina e pela Lei nº 9.784/99 como facultativo, obrigatório (vinculante ou não) ou normativo. A doutrina tradicionalmente o considera opinativo, salvo previsão legal em contrário.

As transformações do Direito Administrativo, com o deslocamento de seu centro do ato para o procedimento administrativo e a valorização dos atos que precedem a função estatal demandam uma nova leitura do papel da atividade de controle de legalidade exercida pelos órgãos consultivos.

Esta abordagem vai ao encontro da exigência por maior transparência e controle da Administração Pública.

Em se considerando a competência legal privativa para tanto, os pareceres jurídicos serão vinculantes no que tange ao controle de legalidade. A vinculação também se observa nas licitações tendo em vista a necessidade de aprovação expressa pela Lei nº 8.666/93.

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

---

[55] Por fim, convém sar uma palavra sobre os denominados *pareceres normativos,* não muito raros na Administração. A terminologia levaria a um paradoxo, pois que um juízo de valor não pode revestir-se do cunho de normatividade. (...) O que se observa é que a normatividade não é propriamente do parecer, mas da solução que deu a determinada questão, devidamente aprovada pela autoridade competente. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.132.

[56] FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu***. Processo Administrativo****.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 141.

____. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella**. Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

____. **Temas Polêmicos de Licitações e Contratos**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competência dos Tribunais Administrativos para Controle de Constitucionalidade**. Interesse Público**. Porto Alegre: 24:24-28, 2004.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 2005.

____. A Advocacia de Estado e as Novas Competências Federativas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**. Porto Alegre: 22 (51):11-19, 1995.

____. Advocacia Pública - Realidade e Perspectivas para o Próximo Milênio. **Revista de Direitos Difusos.** São Paulo: v. 10, dezembro/2001, p. 1284-1294.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A Importância do Ato Administrativo**. Revista de Direito Público. São Paulo: 84: 64 - 74.

TABORDA, Maren Guimarães. O Princípio da Transparência e o Aprofundamento dos Caracteres Fundamentais do Direito Administrativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre:16:43-74, 2002.