



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.915/DF

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE

ADVOGADOS: VICENTE MARTINS PRATA BRAGA E OUTROS

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 688117/2022

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10 DA LEI 14.133/2021. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ADVOGADOS PÚBLICOS. ATUAÇÃO EM DEFESA DE AGENTES PÚBLICOS EM PROCESSOS DE RESPONSABILIDADE PESSOAL POR ATOS PRATICADOS SEGUNDO ORIENTAÇÃO CONTIDA EM PARECER DE ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO. ALEGAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA E OFENSA AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. IMPUGNAÇÃO DEFICIENTE. CONHECIMENTO PARCIAL. AUSÊNCIA DE INTROMISSÃO NA AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS. NORMA DE CARÁTER GERAL. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE ADVOCACIA PÚBLICA. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITO SUBJETIVO DO AGENTE PÚBLICO. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Ausência de procuração que confira ao advogado subscritor da petição inicial poderes específicos para impugnar a lei ou o ato normativo tido por objeto de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ação direta de inconstitucionalidade impede o conhecimento desta, quando não for regularizada a representação em prazo assinalado pelo relator. Precedentes.

2. Ausência de impugnação específica de todas as regras extraíveis de uma norma, uma vez que suscitada a invalidade total do texto normativo, leva ao conhecimento parcial da ação, para exame apenas dos preceitos efetivamente impugnados.

3. Insere-se no campo legislativo da União, referente à edição de normas gerais de licitações e contratos administrativos (CF, art. 22, XXVII), a disciplina da representação judicial e extrajudicial de agentes públicos por atos em procedimentos licitatórios e contratações administrativas em geral.

4. Não viola a autonomia dos entes subnacionais e conforma-se com as atribuições constitucionais da advocacia pública (CF, arts. 131 e 132) a previsão de representação judicial ou extrajudicial de agentes públicos nas esferas administrativa, controladora ou judicial, em decorrência de atos em licitações ou contratos administrativos, praticados com estrita observância de orientação contida em parecer de órgão de assessoramento jurídico.

5. Inexiste direito subjetivo à representação judicial pela advocacia pública com base no art. 10 da Lei 14.133/2021, sobretudo quando o patrocínio não encontra amparo no interesse público e a prática de ato ilegal pelo gestor público não tenha lastro em parecer de assessoria jurídica. Há que se respeitar, nesse ponto, as normas do código de ética da advocacia.

— Parecer pelo parcial conhecimento da ação e, na parte conhecida, pela parcial procedência do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pedido, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 10 da Lei 14.133/2021, de maneira que o dispositivo não configure a obrigatoriedade de defesa judicial do agente público atuante em licitações e contratos pelos órgãos da advocacia pública, mas represente apenas a possibilidade de se autorizar a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia do ato.

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, contra o art. 10 da Lei 14.133, de 1º.4.2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta lei precisarem defender-se nas esferas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do artigo 53 desta lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando:

I — (VETADO);

II — provas da prática de atos ilícitos dolosos constarem nos autos do processo administrativo ou judicial.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.

Alega a requerente que, por impor atribuições aos órgãos da advocacia pública estadual e municipal, a norma atacada representaria ofensa à autonomia dos entes subnacionais, que se veriam tolhidos do seu poder de auto-organização, notadamente no que se refere à disposição da estrutura organizacional e das competências dos órgãos da advocacia pública, bem como caracterizaria afronta ao pacto federativo.

Argumenta que “ao tratar, em seu artigo 22, inciso XXVII, da competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos, a Constituição Federal não previu qualquer permissivo para que fossem reguladas atribuições da advocacia pública na esfera estadual. Nessa esteira, também não se verifica, no artigo 132 da Constituição Federal, que trata das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, referência à representação judicial ou extrajudicial de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

servidores como uma competência explícita da Advocacia Pública, de modo que qualquer disposição nesse sentido deve partir do próprio ente federado, dentro de sua autonomia e auto-organização”.

Destaca a existência de regimes diversificados acerca da atuação da advocacia pública na defesa pessoal de agentes públicos em alguns estados, o que entende ser reflexo da necessidade de edição de legislação específica do ente federativo, em observância à respectiva autonomia normativa.

Acrescenta que o estabelecimento de nova competência à advocacia pública estadual e/ou municipal acarretará impactos financeiros a serem suportados pelos entes federados, de forma que a edição de norma federal a respeito violaria a autonomia financeira dos demais entes federativos.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 10 da Lei 14.133/2021 e, no mérito, requer seja julgada procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo questionado ou, subsidiariamente, ser-lhe conferida interpretação conforme à Constituição para limitar sua aplicação ao âmbito da União.

O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA solicitou o ingresso no processo na qualidade de *amicus curiae* (peça 18).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 21).

O Senado Federal apresentou informações em peça assim ementada (peça 25):

ADI nº 6915. Lei nº 14.133/2021. Normas gerais de licitações e contratos. Competência legislativa da União. Ausência de inconstitucionalidade formal. Âmbito de conformação assegurado ao Poder Legislativo da União. Pela improcedência.

A Câmara dos Deputados forneceu informações quanto à tramitação da proposição legislativa resultante na Lei 14.133/2021, defendeu a regularidade do processo legislativo adotado, apontou a inexistência de violação do federalismo, a ausência de inconstitucionalidade formal subjetiva e sustentou a obrigação de obediência à norma de caráter nacional, em prestígio do direito fundamental à ampla defesa (peça 28).

A Presidência da República manifestou-se em peça assim sumarizada (peça 30):

INFORMAÇÕES PRESIDENCIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.915. ART. 10, DA LEI Nº 14.133/21. DEFESA DE AGENTES PÚBLICOS PELO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA COMPETENTE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARÁTER GERAL DA NORMA IMPUGNADA. IMPROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO AUTORAL.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, considerada a ausência de juntada de procuração conferindo poderes específicos para ajuizamento de ADI e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, nos termos da seguinte ementa (peça 34):

Licitações e contratos. Artigo 10 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a representação judicial e extrajudicial de agentes públicos, excepcionalmente, pela advocacia pública. Alegada ofensa aos artigos 1º, caput; 18, caput; 22, inciso XXVII; e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal. Preliminar. Irregularidade na representação processual. Mérito. A disposição questionada foi editada no exercício da competência legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal). A segurança jurídica, a previsibilidade, a transparência e a isonomia inerentes aos processos de licitações e contratos configuram o arcabouço axiológico que justifica a criação de instrumentos legais, aplicáveis uniformemente em todo o território nacional, para respaldar a atuação dos agentes públicos que laboram na referida seara. A institucionalização da obrigação legal questionada decorre da necessidade de se resguardar o agente público que, de boa-fé, atuou em estrita observância a parecer jurídico, o que, em última análise, consiste na defesa da própria Administração. Concretização do amplo direito de defesa dos agentes públicos, contemplado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição de 1988. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela autora.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**1. INESPECIFICIDADE DO INSTRUMENTO
PROCURATÓRIO**

Cumpra registrar a ausência de juntada de procuração em nome dos advogados que assinam a petição inicial, com poderes específicos para impugnar o art. 10 da Lei 14.133/2021, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999.¹

No ponto, a procuração exibida pela requerente não faz referência expressa ao ato questionado nem evidencia o teor da matéria objeto da ação direta (peça 2).

No entanto, é entendimento desta Corte que a hipótese é de mera irregularidade, passível de sanar-se mediante apresentação de instrumento procuratório específico.

Sugere-se, à luz do princípio da economia processual e com base em prática reiteradamente admitida, abertura de prazo para que a requerente apresente mandato específico e regularize a representação processual, sob pena de não conhecimento da pretensão.

1 Art. 3º (...)

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA

Insurge-se a parte autora contra o art. 10 da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), na parte em que impõe a estados e municípios a atuação da advocacia pública na defesa pessoal de agentes públicos, em processos de responsabilidade por atos relacionados a procedimentos licitatórios e contratos administrativos.

Alega que, por impor atribuições aos órgãos da advocacia pública estadual e municipal, a norma federal representaria ofensa à autonomia dos entes subnacionais, que se veriam tolhidos do seu poder de auto-organização, notadamente no que se refere à disposição da estrutura organizacional e das competências dos órgãos da advocacia pública, com afronta ao pacto federativo.

De início impende consignar que, embora formule pedido principal voltado à declaração de inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 14.133/2021, a requerente apenas apresentou fundamentos a amparar o pedido subsidiário, no sentido de limitar a aplicação do dispositivo ao âmbito da União, para fins de preservar o pacto federativo.

Apesar de pleiteada a nulidade total da norma, os argumentos ventilados na inicial, calcados somente em violação da autonomia de estados



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e municípios e do pacto federativo devido à imposição unilateral, pela União, de novas atribuições aos órgãos da advocacia pública daqueles entes, apenas possibilitam afastar, eventualmente, a necessidade de observância do preceito por estes entes.

A requerente registra a respeito, inclusive, que *“não se insurge, portanto, quanto ao conteúdo material da norma (defesa de agentes públicos), mas tão somente quanto à legitimidade da União para criar essa incumbência de forma genérica aos Estados”*.

Ora, a Lei 9.868/1999 dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, constando do art. 3º, I, a necessidade de impugnação específica da lei ou ato normativo impugnado:

Art. 3º A petição indicará:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; (...).

O requerente deixou de observar esse requisito legal na medida em que não demonstrou, com argumentos específicos, a incompatibilidade constitucional da aplicação do dispositivo impugnado no âmbito federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posiciona-se no sentido de que, *“segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentam vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos”* (ADI 4.081/RO, Rel. Min. Edson Fachin, DJ de 4.12.2015).

Assim, o requisito da impugnação específica não foi plenamente atendido, razão pela qual a ação há de ser conhecida em parte, isto é, importa estar circunscrita ao exame do pedido subsidiário formulado.

3. MÉRITO

O art. 22, XXVII, da Constituição Federal conferiu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais referentes a licitações e contratos administrativos para todos os entes da federação.

Definir o que pode ser considerado norma geral ou complementar, para fins de repartição de competência legislativa, é tema tormentoso, que reclama delimitação da outorga constitucional legislativa entre os distintos níveis de poder do modelo de federalismo brasileiro. Segundo José Afonso da Silva, normas gerais *“são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.*²

Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre a abrangência das “normas gerais” no sistema constitucional de repartição de competência legislativa, ressalta tratar-se de conceito jurídico indeterminado, cujo núcleo de certeza positiva compreende “os princípios e regras destinadas a assegurar um regime jurídico uniforme (...) em todas as órbitas federativas”.³

Diogo de Figueiredo Moreira Neto condensa estudos elaborados por diversos autores na tentativa de definir o que são “normas gerais” para o sistema constitucional de repartição de competência legislativa. São, segundo indica, os seguintes elementos qualificadores das normas gerais:

Sintetizando-as, a partir dessas características, as normas gerais seriam institutos que:

- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas (Bühler, Mauns, Burdeau, Pontes, Pinto Falcão, Cláudio Pacheco, Shaid Maluf, José Afonso da Silva, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Grecco);*
- b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (Matz, Bühler, Maunz, Pontes, Manoel*

2 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 284.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 15.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco);

c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (Pinto Falcão, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho, Carvalho Pinto e Adilson Abreu Dallari);

e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (Paulo de Barros Carvalho e Geraldo de Ataliba);

f) devem referir-se a questões fundamentais (Pontes e Adilson Abreu Dallari);

g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Adilson Abreu Dallari);

h) não são normas de aplicação direta (Burdeau e Cláudio Pacheco).⁴

Não há, portanto, consenso doutrinário nem jurisprudencial sobre o que sejam normas gerais. Há, apenas, elementos que as identificam no contexto das regras de repartição legislativa. Identificação das normas gerais ou suplementares há de fazer-se caso a caso.

No que pertine especificamente às normas de licitações e contratos, a lição de Marçal Justen Filho consigna que normas gerais tratam de princípios e regras destinados a assegurar um regime jurídico uniforme, devendo, pois, ser consideradas inseridas no conceito de normas gerais as matérias essenciais que merecem unidade de tratamento.⁵

4 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. *Revista de Informação Legislativa*, a. 25, n. 100, p. 145-150, out./dez. 1988.

5 JUSTEN FILHO, *Comentários à lei de licitações...*, cit., p. 14.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Para Lúcia Valle Figueiredo, são normas gerais as que dispõem de forma homogênea para determinadas situações para garantia da segurança e certeza jurídicas, estabelecem diretrizes para o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos, sem se imiscuirem no âmbito de competências específicas de outros entes federativos.⁶

Pois bem.

No exercício de sua competência constitucional, o legislador federal editou a Lei 14.133/2021, a qual previu, em seu art. 10, a possibilidade de representação judicial ou extrajudicial pela advocacia pública, de autoridades competentes e agentes públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados a licitações e contratos, para a defesa nas esferas administrativa, controladora ou judicial, em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 daquela lei. Afastou a possibilidade de tal representação na hipótese de haver provas da prática de atos ilícitos dolosos pelos referidos agentes.

Dispõe o citado § 1º do art. 53 do diploma que, na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração se encarregará de realizar o controle prévio de legalidade mediante análise

6 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios-licitações. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 08, p. 24-39, 1994.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurídica da contratação, devendo para tal: (a) apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade e (b) redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

A norma atacada insere-se no Capítulo IV – “Agentes Públicos” do Título I – “Disposições Preliminares” da Lei de Licitações, o qual delineia os contornos gerais dos requisitos que devem ostentar esses servidores, seu modo de atuação e vedações, dispondo sobre um aspecto que integra o regime jurídico de responsabilização de autoridades e servidores que tiverem participado de procedimentos em licitações e contratos administrativos, conferindo-lhes a faculdade de serem representados por advogados públicos, caso sejam acionados judicial ou administrativamente.

Por estar no âmbito de abrangência do cumprimento uniforme de regras constitucionais, a responsabilização de agentes públicos por atos praticados nas contratações da administração pública consubstancia norma geral, tendo em vista serem de interesse público geral a prevalência dos entendimentos veiculados em pareceres de órgãos de assessoramento jurídico da administração pública (que gozam de presunção de legalidade), bem como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

o resguardo jurídico dos agentes que se conduzam de acordo com essas orientações (os quais gozam de presunção de inocência). A uniformidade imposta nas normas gerais visa a proporcionar segurança e a dar efetividade aos instrumentos de controle.⁷

A norma que prevê a defesa jurídica de servidores atuantes na área de licitações e contratos por advogados públicos desempenha relevante papel na garantia da atuação eficiente da administração pública, sempre submetida a rigorosos controles, os quais, apesar de se revelarem muito salutares na efetivação do princípio republicano, podem onerar desproporcionalmente o agente público inadequadamente assistido em processos administrativos ou judiciais.

O dispositivo em exame, portanto, não faz mais do que dispor de forma homogênea e estabelecer diretriz importante para o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência da administração e da ampla defesa do servidor, considerando que *“a defesa privada e onerosa do agente público, em vez da exercida e patrocinada gratuitamente pela Advocacia Pública, seria, nessa perspectiva, no mínimo menos ampla (art. 5º, LV) e por suposto menos eficiente (art.*

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 6.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

37, caput) *do que a preconizada pela Constituição da República*”,⁸ para garantia da segurança e certeza jurídicas.

Trata-se, ademais, de atribuição imputada aos órgãos de advocacia pública que encontra embasamento constitucional (arts. 131 e 132).

A aplicação da norma questionada no âmbito dos estados e do Distrito Federal retira seu fundamento do próprio art. 132 da Constituição Federal, que confere aos procuradores dos estados e do Distrito Federal a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Isso porque o questionamento judicial de ato praticado pelo gestor com base em orientação contida em parecer de órgão de consultoria jurídica envolve discutir a legalidade da atuação do próprio órgão estatal.

O art. 10 da Lei 14.133/2021 não cria incumbência às Procuradorias dos estados e municípios; apenas explicita, expressamente, competência dos referidos órgãos. O assunto não é novo no plano federal. O art. 22 da Lei 9.028, de 12.4.1995, já confere à Advocacia-Geral da União a representação judicial de agentes públicos *“quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público”*.

8 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Obra citada*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No ponto, é de se fazer apenas um esclarecimento no sentido de que a previsão impugnada tem o claro objetivo de evitar o chamado “apagão das canetas”, caracterizado pela “inação”, “medo” e “paralisia decisória” dos gestores públicos, mas não gera, propriamente, um direito subjetivo à defesa judicial pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da ilegalidade do ato não foram tratadas em parecer do órgão de consultoria jurídica.

Há, nesse ponto, que se respeitar, também em relação à defesa judicial pela advocacia pública, as normas do código de ética da advocacia, de modo a afastar alegado direito subjetivo à representação judicial, com base no art. 10 da Lei 14.133/2021, quando o patrocínio não encontre amparo no interesse público.

Exatamente nesse sentido foi o posicionamento desta Corte, no julgamento da ADI 7.042/DF, em que se questionou o § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, que prevê a representação judicial de agente público por órgão da advocacia pública em ação por ato de improbidade administrativa, quando a legalidade do ato tiver sido previamente atestada em parecer da consultoria jurídica. Referido dispositivo foi declarado parcialmente inconstitucional, por reconhecer o STF que *“não existe ‘obrigatoriedade de defesa judicial’; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia” (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 31.8.2022, acórdão pendente de publicação).

A mesma compreensão há de ser adotada em relação ao dispositivo objeto desta ação.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo parcial conhecimento da ação e, na parte conhecida, pela parcial procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 10 da Lei 14.133/2021, de maneira que o dispositivo não configure a obrigatoriedade de defesa judicial do agente público atuante em licitações e contratos pelos órgãos da advocacia pública, mas represente apenas a possibilidade de se autorizar a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia do ato.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB