

PARECER JURÍDICO

PROC N° PR2021.01/CLHO-03310

PARECER JURÍDICO N° 0195/2021

**SOLICITANTE: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO,
ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

ASSUNTO: ANÁLISE DE REGULARIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Planejamento, Administração e Finanças do Município de Coelho Neto para análise de Dispensa de Licitação para a Contratação de Pessoa Jurídica/Física para prestação de serviço de Ornamentações Natalinas.

Este é o breve relatório.

PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à

consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

(STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado

teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida.

(TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido.

(TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim,

excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

PARECER:

A dispensa de parecer jurídico nos casos de contratação direta em razão do valor, tipificado no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, só são exigíveis quando há relação com a disposição do art. 38, parágrafo único, da Lei n 8.666/1993, que prevê como obrigatório apenas quando existir minutas de editais (de chamamento público) e de contratos.

A opinião aqui sustentada leva em conta fontes do direito (orientação normativa da advocacia Geral da união – AGU, doutrina e jurisprudência).

Inicialmente, é de se destacar que a Advocacia Geral da União compreende pela importância do parecer jurídico nas hipóteses de dispensa em razão do valor apenas quando existir minuta de edital ou de contrato não padronizado.

Em sendo assim, a AGU emitiu a Orientação Normativa, nº 46 com o objetivo de uniformizar o atendimento sobre o tema, o qual assim se encontra ementado:

O Advogado-Geral da União, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Somente é obrigatória a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando houver minuta de contrato não padronizada ou haja, o administrador, suscitado dúvida jurídica sobre tal contratação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

E a razão não seria outra: o processo administrativo de dispensa disposto no art. 24, I e II, por tratar-se de contratações de baixo valor pecuniário, é simplório, pois não se reveste com os mesmos atos e documentos que são inerentes ao procedimento licitatório comum.

Aliás, este é ensinamento do Professor Marçal Justem Filho, assim:

A pequena relevância econômica da contratação não justifica gastos com uma licitação comum. A distinção legislativa entre concorrência, tomada de preços e convite se filia não só a dimensão econômica do contrato. A lei determinou que as formalidades prévias deverão ser proporcionais às peculiaridades do interesse e da necessidade pública. Por isso, tanto mais simples serão as formalidades e mais rápido o procedimento licitatório quanto menor for o valor a ser despendido pela Administração Pública.

Assim, tem-se que o procedimento de dispensa busca o atendimento aos princípios da duração razoável do processo, da celeridade, e da economia processual, conceituados no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal e no art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, respectivamente.

De outro modo, a partir da leitura e análise do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, pode-se concluir que o parecer jurídico somente se mostra necessário quando há minutas de editais, contratos, acordos ou convênios a serem analisados.

Eis que diz o preceito legal: “Art. 38. Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Não há exigência legal que obrigue a emissão de parecer jurídico para aperfeiçoamento e conferência de legalidade ao ato.

Como consequência, tem-se desnecessária a manifestação da assessoria jurídica para análise e conferência da formalização dos atos administrativos integrantes do processo, sob pena de mácula à simplicidade do processo administrativo e, também, afronta aos princípios que permeiam a atividade da Administração Pública.

Sobre o tema, existem entendimentos nas Cortes de controle de contas.

Há no Tribunal de Contas de Minas Gerais o Processo de Consulta nº 886340, de 19.02.2013, em que Conselheiro Ilmo. Sr. Cláudio Terrão opinou pela necessidade de oitiva da assessoria jurídica em dispensas pelos incisos I e II, mas seu voto foi vencido em Plenário, que concluiu que não há obrigatoriedade da análise prévia, sendo apenas recomendável, mas não obrigatória.

Por isso, concluo que o parecer jurídico nas contratações diretas por dispensa em razão do valor não é obrigatório, sob pena de se criar um paradoxo entre a simplicidade do objeto da contratação e sofisticação do procedimento para atingir esse fim.

Assim, diante dos fundamentos acima alinhados, concluo no sentido de que a manifestação por parecer da assessoria jurídica somente é indispensável (especificamente nos casos de dispensa de licitação fundamentadas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993) quando demandar análise de termo, contrato não padronizado, edital ou outro documento relacionado no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, ou quando houver dúvida jurídica especificamente formulada, o que não se aplica ao presente caso.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 06 de dezembro de 2021.

**RAYMONYCE
DOS REIS
COELHO**

Assinado de forma digital por
RAYMONYCE DOS REIS COELHO
DN: c=BR, o=CP-Brasil, ou=AC OAB,
ou=18732686000170, ou=Assinatura
Tipo A3, ou=ADVOGADO,
cn=RAYMONYCE DOS REIS COELHO
Dados: 2021.12.06 15:28:28 -03'00'

**Raymonyce dos Reis Coelho
OAB/MA 22.953-A
Portaria nº 022/2021
Procuradora-Geral do Município**