

FACULDADE BAIANA DE DIREITO
Curso de Pós-Graduação em Licitações públicas e contratos administrativos

Ícaro Werner de Sena Bitar

A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURIDICO

Salvador/ BA

2018

Ícaro Werner de Sena Bitar

A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos pela Faculdade Baiana de Direito.

Salvador/ BA

2018

Ícaro Werner de Sena Bitar

A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURIDICO

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista em
Licitações Públicas e Contratos
Administrativos pela Faculdade Baiana de
Direito.

Salvador/BA, ____ de _____ de 2018

Aprovação: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço intensamente a Deus, que com seu infinito amor está sempre presente em minha vida, me fortalecendo para não desistir de lutar nos momentos de dificuldade e continuar minha caminhada para realização de meus objetivos. Agradeço também a todos que contribuíram com palavras de incentivo, ensino e orientações para conclusão deste curso, em especial ao pai do Arthur e do Daniel.

Dedico esse trabalho à minha filha Isabela Bitar, bem como à roseira que diariamente me presenteia com pétalas perfumadas de amor, chamada Verônica.

RESUMO

A discussão acerca da economia de dinheiro público tem se tornado cada dia mais freqüente. Os casos de corrupção e mau uso do dinheiro público, tão amplamente divulgados pela mídia nos últimos anos, estão se tornando cada vez mais comuns e, portanto, torna-se ainda mais importante buscar meios de prevenção à corrupção, que proporcionem maior transparência e controle social nos gastos públicos. Nesse sentido este trabalho vem apresentar uma discussão acerca do papel do parecerista jurídico nesse contexto da Administração Pública no resgate da transparência nas licitações, e sua importância no combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público. Utilizou-se como método a revisão de literatura do tipo revisão narrativa, buscando-se na legislação e na doutrina as informações necessárias para o presente estudo. Verificou-se que apesar de algumas críticas desfavoráveis e a freqüente responsabilização do parecerista, analisa-se aqui frente ao constitucionalismo contemporâneo que imprimiu uma nova visão sob as funções e responsabilidades ao jurista que o mesmo não pode ser totalmente responsabilizado em casos de fraudes de licitações. A partir desse entendimento conclui-se que o parecerista merece ser devidamente avaliado em sua ação e que em que a busca pela eficiência das condutas dos administradores públicos é uma exigência constante da sociedade, o controle exercido pelos Tribunais de Contas é de suma relevância. Esse profissional precisa ser valorizado, pois este representa um grande papel para o ordenamento jurídico, e que ao colaborar para a desburocratização, pode reduzir o excesso de formalidades e a conseqüente morosidade nas licitações, trazendo além do ponto de vista técnico o aspecto humano, ético e moral no trato do erário público, possibilitando assim um processo licitatório transparente na administração e no nosso país.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Licitações. Parecerista Jurídico
Transparência.

ABSTRACT:

The quarrel concerning the public money economy if has become each more frequent day. The cases of corruption and bad use of the public money, so widely divulged for the media in recent years, are if becoming each more common time e, therefore, it becomes still more important to search ways of prevention to the corruption, that provide to greater transparency and social control in the public expenses. In this direction this work comes to present a quarrel concerning the paper of the legal one who gives an opinion in this context of the Public Administration in the rescue of the transparency in the licitations, and its importance in the combat to the corruption and the bad use of the public money. The revision of literature of the type was used as method revision narrative, searching in the legislation and the doctrine the necessary information for the present study. It was verified that although the some critical favorable and frequent responsibility of the one who gives an opinion, analyzes here front to the constitutionalism contemporary whom a new vision under the functions printed and responsibilities to the jurist who the same cannot total be made responsible in cases of frauds of licitations. From this agreement it is concluded that the one who gives an opinion duly deserves to be evaluated in its action and that where the search for the efficiency of the behaviors of the public administrators is a constant requirement of the society, the control exerted for the Courts of Accounts is of utmost relevance. This necessary professional to be valued, therefore this represents a great paper for the legal system, and that when collaborating for the desburocratization, it can reduce the excess of formalities and the consequent morosity in the licitations, bringing beyond the point of view technician the human, ethical and moral aspect in the treatment of the public state treasury, thus making possible a licitation process transparent in the administration and our country.

WORD-KEYS: Public administration. Licitations. Legal one who gives an opinion
Transparency.

LISTA DE SIGLAS

AGU- Advocacia Geral da União

CED- Código de Ética do Direito

CF- Constituição Federal

DF- Distrito Federal

LCC- Lei das Licitações

MP- Ministério Público

TCU- Tribunal de Contas da União

TGU- Tribunal Geral da União

STF- Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 LICITAÇÃO , CONCEITO E FUNÇÃO	12
1.1 PRINCIPIOS DA LICITAÇÃO.....	13
1.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	18
1.2.1 Convite.....	18
1.2.2 Tomada de preços.....	18
1.2.3 Concorrência	19
1.2.4 Leilão.....	19
1.2.5 Concurso.....	20
1.2.6 Pregão.....	20
2 SURGIMENTO DO PARECERISTA NO CONTEXTO ADMINISTRATIVO E JURIDICO.....	24
2.1 CONTEXTUALIZANDO O PARECERISTA.....	27
2.2 O PARECERISTA JURÍDICO NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES.....	29
2.3 O QUE DIZ A DOUTRINA	30
2.4. LEGISLAÇÃO E ADVOCACIA.....	32
2.5 DIVERGENCIAS ENTRE ALGUNS PARECERES	35
3 A (não) RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA.....	45
3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL.....	45
3.2 RESPONSABILIDADE PENAL.....	46
3.2.1 Ilícito penal na Lei de Licitações.....	47
3.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....	48
3.3.1 Responsabilidade administrativa e tribunais de contas.....	51
3.4 RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..	52
4. ANALISANDO O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	56
4.1 FUNÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

Quando particulares desejam contratar serviços, obras, adquirir ou alienar bens, estes possuem grande liberdade para tal, no entanto, a Administração Pública, de acordo com o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal, excetuados os casos previstos em lei, precisa promover licitação pública, com o intuito de garantir o bom uso do dinheiro público e maior transparência nas contratações públicas.

A Administração Pública, ao realizar licitação, têm a obrigação de observar os princípios do direito administrativo, portanto, trataremos dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como, de outros princípios pertinentes às licitações.

No ordenamento jurídico brasileiro existiam cinco modalidades de licitação, todas explicitadas na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, quais sejam, o convite, a tomada de preços, a concorrência, o leilão e o concurso. Os casos de corrupção e mau uso do dinheiro público, tão amplamente divulgados pela mídia nos últimos anos, estão se tornando cada vez mais comuns e, portanto, torna-se ainda mais importante buscar meios de prevenção à corrupção, que proporcionem maior transparência e controle social nos gastos públicos.

A responsabilização dos agentes públicos e privados pela malversação dos recursos têm fundamento na Constituição da República, que indica as competências e os procedimentos que devem ser realizados pelos Tribunais de Contas de forma a preservar o patrimônio público.

Este trabalho apresenta um estudo exploratório e descritivo sobre o papel do parecerista visa também conhecer os fundamentos para a responsabilização dos pareceristas, entender a posição do STF sobre o assunto, descrever as hipóteses em que o TCU tem responsabilizado pareceristas que são na verdade mediadores e instrumentos da Administração Pública no resgate da transparência nas licitações, e sua importância no combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público.

As licitações, geralmente, são conhecidas como um procedimento demorado e burocrático, que servem apenas para atrapalhar as contratações públicas, e que muitas vezes não atingem o fim esperado, o da proposta mais vantajosa para a Administração, pois freqüentemente são obtidos preços incompatíveis com os de mercado, bem como produtos de baixa qualidade, que mesmo sendo mais baratos, trazem mais prejuízos do que benefícios.

Desta forma, percebe-se que as maiores críticas feitas ao procedimento licitatório nos moldes existentes, se dão, principalmente, à sua morosidade e sua obscuridade. Utilizou-se como método a revisão de literatura do tipo revisão narrativa, buscando-se na legislação e na doutrina as informações necessárias para o presente estudo.

Este trabalho foi dividido em três capítulos nos quais respectivamente buscou-se primeiro definir e conceituar os pressupostos históricos e funcionais das licitações sob o ponto de vista da Administração e do Direito, posteriormente contextualizar o parecerista jurídico em sua gênese e função, o seu papel no âmbito da legislação de modo geral e mais especificamente o seu papel junto ao setor de administração pública e finalmente destacar a idéia principal desse trabalho acerca da controversa responsabilização do parecerista em casos de fraudes e ocorrências dúbias em licitações.

Verificou-se aqui em termos de considerações finais que o Direito na contemporaneidade necessita de uma nova compreensão e um novo vislumbre sob suas perspectivas visto que a dinâmica da sociedade se altera freqüentemente e que apesar de algumas críticas desfavoráveis não persistem dúvidas acerca das grandes vantagens e importância que o protagonismo dos juristas propicia a Administração Pública.

As considerações finais discorrem a necessidade dessa nova ótica acerca do Direito, embasado na legalidade, embora não preso a ela acima da dimensão da avaliação subjetiva e de outras perspectivas.

1 LICITAÇÃO , CONCEITO E FUNÇÃO

O termo licitação é oriundo do latim *licitatio* que significa “venda por lance” buscando a oferta ta mais vantajosa. A terminologia “licitação pública” foi utiizada pela primeira vez no Código de Contabilidade da União (Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922) com a denominação “concorrência pública”, o que explica o real sentido da expressão.

Hely Lopes Meirelles (2007, p. 272 e 273) conceitua licitação como:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

A Lei n. 8.666/93 estabelece, em seu art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Outra definição considera ser o conjunto de procedimentos administrativos (administrativos porque parte da administração pública) para as compras ou serviços contratados pelos governos Federal, Estadual ou Municipal, ou seja, todos os entes federativos. De forma mais simples, podemos dizer que o governo deve comprar e contratar serviços seguindo regras de lei, assim a licitação é um processo formal onde há a competição entre os interessados.

O governo e suas unidades da administração pública, Governo Federal, mais os governos estaduais, incluindo o Distrito Federal, mais 5.565 Prefeituras e todas as suas secretarias, unidades, fundações, câmaras, estatais, autarquias e etc... ao

licitam, segundo dados do ConLicitação. São em termos numéricos mais de 34.000 potenciais clientes para as empresas venderem seus produtos e serviços.

Os passos iniciais da licitação ocorrem com o planejamento interno do que e como contratar e comprar. A fase externa inicia com a publicação da licitação, ou seja, chegou ao conhecimento público. E termina com o objetivo central, o Contrato. Na fase do Contrato cabe à contratada executar e à administração fiscalizar essa execução.

Para tanto cada licitação tem o seu respectivo edital. Esse é o mais importante, é um documento onde estarão todas as regras que serão observadas pela Comissão de Licitação e quando for o caso pelo Pregoeiro. E segundo Helly Lopes Meirelles (2007), o Edital é a Lei interna da Licitação. Não pode conter cláusulas ou condições que comprometam a competição. Também será nulo ser for genérico, impreciso ou omissos em pontos essenciais, ou se tiver exigências excessivas ou impertinentes ao seu objeto. Quando ocorrem esses casos a solução é pedir esclarecimentos ou até a impugnação ao edital.

A Comissão de Licitação é constituída por agentes públicos que irão conduzir as contratações nas licitações tradicionais e o pregoeiro é quem conduz o pregão com uma equipe de apoio. Sempre são nomeados pela autoridade do Governo.

1.1 PRINCIPIOS DA LICITAÇÃO

Sempre que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que estruturam o Estado Democrático de Direito, exercerem atividades administrativas, seja na Administração Direta ou na Administração Indireta, e em qualquer âmbito de governo, estes têm a obrigação de observar os princípios do direito administrativo.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 37, *caput, in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

É importante lembrar que, o rol de princípios elencados nos dispositivos legais citados acima, é um rol meramente exemplificativo, e não taxativo, desta forma, a Administração Pública também se sujeita a outros princípios existentes, que poderão estar explícitos em leis esparsas, ou implícitos, não expressamente contemplados em textos legais.

Portanto, o dever de obediência aos princípios, se dá independentemente de sua explicitação em textos legais, ou seja, é desnecessária sua explicitação, sendo imprescindível observar igualmente os princípios implícitos, também chamados de princípios correlatos, onde, no citado Decreto Federal n. 3.555/2000, estes “princípios correlatos” foram explicitados apenas por preferência do legislador, pois, por serem princípios inerentes ao procedimento licitatório, eles já preexistiam, mesmo que não se reflitam ou não se expressem em textos de lei.

Como visto, o Direito Administrativo, além de se submeter aos princípios gerais do Direito, é dotado de princípios próprios, explícitos ou implícitos, cuja obediência é de suma importância, pois, os princípios constituem a base em que se funda a ordem jurídica, dando harmonia e coerência a todo o sistema jurídico, dessa forma, violar um princípio implica lesão mais grave do que infringir uma norma, por esse motivo, toda interpretação jurídica deve ser realizada levando-se em consideração o seu conteúdo.

A partir deste entendimento, faz-se necessária a compreensão dos princípios que regem a Administração Pública. Desse modo, tratar-se-á dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como, de outros princípios pertinentes às licitações.

Pode-se dizer, em síntese, que o princípio da legalidade se traduz na total e expressa subordinação da Administração Pública às leis, uma vez que, na defesa

dos interesses da coletividade, a Administração Pública só poderá fazer o que a lei expressamente permitir ou determinar, não havendo interesse público que se legitime sem respaldo legal.

Há que se destacar, também, que o princípio da legalidade tem relações e semelhanças com outros princípios, *exempli gratia*, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, no qual afirmar-se que, é obrigatória a sujeição às regras do certame definidas no instrumento convocatório, em seus exatos termos, ou ainda, em outras palavras, que o edital se faz lei entre as partes.

Hely Lopes Meirelles (2007) destaca:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim.”

Acerca deste princípio observa que o mesmo aparece de forma concisa no art. 4º da Lei de Licitações, que dispõe o seguinte:

Art. 4º - Todos quantos participem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Seguindo a ordem expressa no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, tem o princípio da impessoalidade, o qual implica dizer que, a Administração Pública tem a obrigação de manter uma posição de neutralidade em relação aos administrados e de tratá-los com igualdade, estando vedado: discriminar gratuitamente, beneficiando ou prejudicando exclusivamente qualquer indivíduo; buscar finalidades pessoais ou conferir qualquer tipo de privilégio; e fazer promoção pessoal de servidores públicos ou autoridades.

Nesse sentido, podemos dizer que o princípio da impessoalidade é imprescindível nas licitações para aquisição de bens ou contratação de serviços, pois o administrador público poderia direcionar tais procedimentos ao seu bel-prazer, deixando de selecionar a proposta mais benéfica para o interesse público. Entretanto, a Administração Pública só pode contratar com a proposta que tenha se mostrado mais vantajosa, econômica e tecnicamente, nos termos do certame definidos no instrumento convocatório.

Por princípio da moralidade, entende-se que o administrador público terá sempre o dever de atuar em conformidade com a honestidade, a boa-fé, a ética, a conduta moral, a probidade, a lealdade, a honradez, a lisura, a retidão, de forma a jamais desrespeitar o interesse coletivo ou fazer uso da coisa pública em benefício próprio.

Assim, quando o administrador público viola o princípio da moralidade, causando prejuízo ao erário, enriquecendo ilícitamente, ou ainda, ofendendo outros princípios da administração pública, estamos diante de uma imoralidade administrativa qualificada, a chamada improbidade administrativa.

O princípio da publicidade pode ser traduzido pelo dever atribuído à Administração Pública de dar ampla divulgação dos seus atos, concedendo, quando solicitado, acesso ao seu conteúdo, e também disponibilizando informações arquivadas em seus bancos de dados. Este é o princípio que está mais intimamente ligado à noção de transparência, pois permite que qualquer cidadão fiscalize e questione se a atividade administrativa está realmente representando os interesses da coletividade.

Por fim, chega-se ao princípio da eficiência, o último elencado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, este que, até sua inclusão no rol dos princípios explícitos pela Emenda Constitucional 19/1998, era anteriormente um princípio implícito.

Costuma-se definir o princípio da eficiência como um dever que tem a Administração Pública de empenhar-se constantemente para melhor satisfazer o interesse público com os recursos disponíveis, observando a relação custo-benefício, aprimorando sempre sua atuação e a prestação de seus serviços.

O princípio da eficiência carrega em sua essência outros princípios, como os princípios correlatos da seletividade, o da celeridade, o da finalidade e o do justo preço, como bem nos ensina Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 43):

A eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Daí que do princípio da eficiência, mais abrangente, decorrem outros princípios, entre os quais o do justo preço, o da seletividade, o da celeridade e o da finalidade. O princípio do justo preço demanda que a Administração não assuma compromissos com preços fora de mercado, especialmente com preços elevados. O princípio da seletividade requer cuidados com a seleção do contratante e da proposta, relacionando-se diretamente com a qualidade do objeto contratado. O princípio da celeridade envolve o tempo necessário para realizar a licitação, que deve ser o mais breve possível. E o princípio da finalidade presta-se a enfatizar que a licitação não é um fim em si mesmo, mas instrumento para que a Administração celebre contratos e, com eles, receba utilidades de terceiros, para que possa satisfazer aos interesses da coletividade e cumprir a sua missão institucional. Logo, tais princípios, repita-se, do justo preço, da seletividade, da celeridade e da finalidade, remetem ao princípio mais abrangente da eficiência. Ora, a observância de todos eles, em conjunto, revela a tão almejada eficiência.

Outro princípio que deve ser mencionado devido à sua grande importância, não apenas para as licitações, mas para todo ordenamento jurídico, é o princípio da isonomia, que significa a igualdade de todos perante a lei, como previsto no art. 5º, “*caput*”, da Constituição Federal de 1988: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, mas também pode ser traduzido pela máxima “tratar igualmente aos iguais e desigualmente aos desiguais, na medida das suas desigualdades”.

Ainda de acordo a Niebuhr (2008), tamanha é sua importância, que no art. 3º da Lei n. 8.666/93, se diz que: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia [...]”, ou em outras palavras, uma das finalidades da licitação é assegurar a obediência ao princípio da isonomia. Desta forma, devem todos os procedimentos e ritos licitatórios seguir este princípio.

1.2. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Como já visto anteriormente, existiam apenas cinco modalidades de licitação no ordenamento jurídico brasileiro, todas dispostas no artigo 22 da Lei n. 8.666, de 1993, que são o convite, a tomada de preços, a concorrência, o leilão e o concurso, porém, o pregão, trazido pela Lei 10.520, de 2002, uniu-se às demais existentes, surgindo como a sexta modalidade .

As modalidades ou espécies de licitação são definidas em conformidade com a natureza e o valor do objeto da licitação.

1.2.1 Convite

Modalidade de licitação indicada para contratos de menor valor e menos complexidade, com limites, para obras e serviços de engenharia, até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e para compras e outros serviços até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Não é necessária ampla publicidade, pois, de acordo com o art. 22, §3º da Lei n. 8.666/93, exige-se unicamente a fixação, em local apropriado, de cópia do instrumento convocatório, esse que, exclusivamente nesta modalidade, é a carta-convite e não o edital.

Em regra, a Administração deverá enviar cartas-convite a no mínimo três interessados, cadastrados ou não, do ramo pertinente ao objeto da licitação, exceto se comprovadamente não houver ao menos três interessados, estendendo ainda o convite aos demais cadastrados que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

1.2.2 Tomada de preços

Modalidade de licitação indicada, em regra, para contratos de valor intermediário, com limites, para obras e serviços de engenharia, até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para compras e outros serviços até R\$

650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), podendo também ser utilizada discricionariamente pela Administração nas hipóteses em que couber convite.

Poderão participar os interessados que estiverem previamente cadastrados, ou ainda, os não cadastrados, desde que cumpram satisfatoriamente todas as condições necessárias para cadastramento até 3 (três) dias antes da data do recebimento das propostas.

1.2.3 Concorrência

Modalidade de licitação mais abrangente, utilizada obrigatoriamente para contratos de maior vulto e mais complexidade, com valores, para obras e serviços de engenharia, superiores à R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para compras e outros serviços, superiores à R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), podendo também ser utilizada discricionariamente pela Administração nas hipóteses em que couber convite ou tomada de preços.

São características da concorrência: a universalidade, visto que poderão participar quaisquer interessados; a habilitação preliminar, pois a habilitação acontece na primeira fase da licitação; o julgamento por comissão, constituída por no mínimo três membros; e a ampla publicidade, podendo valer-se, além de diário oficial, da divulgação em jornal de grande circulação, televisão, rádio e internet.

Esta modalidade também é exigida, obrigatoriamente, e independente do valor, para concessão de serviços públicos, concessão de direito real de uso, licitações internacionais, e para compra e alienação de bens imóveis, exceto os adquiridos por dação em pagamento ou procedimentos judiciais, que também permitem leilão.

1.2.4 Leilão

Modalidade de licitação cabível nos casos de alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha sido proveniente de dação em pagamento ou procedimentos

judiciais, e ainda, utilizada para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública, ou de produtos legalmente penhorados ou apreendidos.

Poderão participar quaisquer interessados, que oferecerão sucessivos lances, sendo considerado como vencedor aquele que oferecer o maior lance, desde que esse seja igual ou superior ao valor da avaliação dos bens.

1.2.5 Concurso

Modalidade de licitação utilizada para seleção de trabalho científico, técnico ou artístico, em que a Administração Pública estabelecerá remuneração ou prêmios aos vencedores, em conformidade com os critérios constantes no edital convocatório, devidamente publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, podendo participar do certame quaisquer interessados.

1.2.6 Pregão

Única modalidade de licitação que não figura no rol da Lei 8.666/1993, e utilizada para contratos de qualquer valor, o pregão é indicado para aquisição de bens e contratação de serviços “comuns”, definidos no artigo 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 69) acrescenta:

[...] bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.

Uma das principais características do pregão é a inversão da ordem procedimental em relação às demais modalidades de licitação, onde primeiro seleciona-se a melhor proposta para a Administração Pública, para posteriormente ser verificada a habilitação do vencedor do certame, resultando deste modo, num processo mais célere.

De acordo com os artigos 3º e 4º, da Lei 10.520/2002, o pregão possui duas fases. A primeira, a fase interna ou preparatória, onde a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, além da designação do pregoeiro e de sua respectiva equipe de apoio.

A segunda, a fase externa, inicia-se com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso em diário oficial, ou ainda, por meios eletrônicos e jornal de grande circulação. Do aviso, constarão a data, hora e local da disponibilização do edital, e iniciará o prazo para a apresentação das propostas, que não poderá ser inferior a 8 (oito) dias úteis.

Em seguida, no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, onde o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela, poderão fazer novos lances, sucessivos e decrescentes, até a proclamação do vencedor.

No “pregão presencial”, como se convencionou denominar a forma clássica do pregão, ocorre a disputa com propostas e lances verbais, pois os fornecedores, o pregoeiro e a equipe de apoio, estão fisicamente presentes, em sessão pública aberta a quaisquer interessados.

Contudo, além da forma presencial, o pregão pode ser realizado mediante a utilização da internet, o denominado “pregão eletrônico”, que mesmo à distância, se opera nos mesmos moldes do pregão presencial.

Enfim, desde que se trate da aquisição de bens ou serviços comuns, o pregão representa uma alternativa às três são o convite, a tomada de preços e a concorrência, possibilitando, em relação a estas, maior celeridade, economia e transparência, como será demonstrado no decorrer deste trabalho, que tem o pregão, especificamente em sua forma eletrônica, como tema principal.

No tocante a morosidade, tem-se diversos prazos a serem cumpridos, em diversas fases licitatórias, inclusive em eventuais impugnações que possam ocorrer, que também precisarão ser analisadas, fazendo com que o procedimento seja ainda mais demorado. Frequentemente vêem-se licitações que se prolongam por meses ou até anos.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 258) retrata bem o entrave que a burocracia demasiada acarreta ao procedimento licitatório, principalmente na fase de habilitação:

Recorde-se o procedimento de habilitação previsto na Lei nº 8.666/93: a comissão de licitação deve abrir os envelopes de habilitação de todos os licitantes, verificar documento por documento e franquear vistas a todos os licitantes, para que possam impugnar os apresentados pelos seus pares. Proposta alguma impugnação, a comissão deve analisá-la e, de qualquer modo, avaliar os documentos apresentados, posicionando-se a respeito da conformidade ou desconformidade deles com o pedido no edital. Essa decisão deve ser publicada na Imprensa Oficial, se todos forem cientificados, pessoalmente e naquela oportunidade, da decisão tomada pela comissão (§1 do artigo 109 da Lei nº 8.666/93). Realizada a intimação dos licitantes, a comissão deve conceder-lhes o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interpirem os recursos que repute cabíveis (alínea "a" do inciso I do artigo 109 da Lei nº 8.666/93), que terão efeito suspensivo (§2º do mesmo artigo), abrindo vistas, em seguida e pelo mesmo prazo, para os demais se manifestarem. Enfim, pronunciando-se sobre os eventuais recursos, a autoridade competente expressa decisão administrativa definitiva sobre a habilitação.

Em relação à obscuridade, ou seja, a ausência de transparência vê-se um distanciamento entre a sociedade e o procedimento licitatório, pois, ainda que seja possibilitado ao cidadão comum o acesso às informações, este não se dá de forma fácil e rápida, tendo ainda, o cidadão, que se deslocar até o órgão licitante.

Obviamente, se sabe que onde não houver presença popular, a corrupção prolifera-se mais facilmente, portanto, é imperioso o exercício da cidadania através

do livre acesso às informações, com mais facilidade e maior transparência, para que seja possível um controle mais eficiente dos gastos públicos pela coletividade.

Assim, nesse contexto da necessidade da licitação surge a figura do parecerista jurídico que é descrito como o profissional, advogado ou assessor jurídico responsável pela emissão de pareceres sobre atos administrativos, no caso do exame e aprovação de atos licitatórios. Como dito anteriormente a questão que se coloca é a responsabilização do mesmo quanto às tomadas de decisão visto que sua ação se restringe apenas à emissão de pareceres.

Importante entender que diante de um procedimento licitatório, busca-se uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O comprometimento do erário acaba por envolver vários agentes em decorrência da complexidade existente na realização de uma licitação. Assim, nos processos de contratação pública encontram-se, de uma forma geral, agentes que participam dos certames e acabam sendo responsabilizados diante das incumbências que lhes são atribuídas por lei. São eles: pregoeiro e membros da equipe de apoio, comissão de licitação, autoridade superior, fiscal ou gestor de contratos, ordenador de despesas, agentes de controle interno e assessores jurídicos.

Para tanto serão evidenciados alguns aspectos do surgimento e da necessidade desse profissional, localizando historicamente o seu surgimento no cenário da administração e gestão pública bem como a caracterização de suas funções frente ao erário público.

Não há dúvidas de que as prerrogativas e competências concedidas pela Constituição à Advocacia de Estado geram grandes poderes, mas também trazem grandes responsabilidades. A atividade consultiva da Advocacia de Estado tem a responsabilidade de atuar preventivamente nas ações da Administração Pública e, ainda, caracteriza-se por representar um importante instrumento para a efetivação e o aperfeiçoamento de políticas públicas, diante do caráter de assessoramento intrínseco a essa atividade.

2 SURGIMENTO DO PARECERISTA NO CONTEXTO ADMINISTRATIVO E JURIDICO.

O parecerista jurídico que é descrito como O advogado ou assessor jurídico que emite pareceres sobre atos administrativos não pratica diretamente atos de gestão de recursos públicos. Ao se tratar de sua função junto à gestão , relaciona-se sua função a todo histórico da administração e seus fundamentos no país.

Todo histórico administrativo seja público ou privado no Brasil têm seus fundamentos no Taylorismo ou nas primeiras escolas da Administração principalmente aquelas baseadas na racionalização do trabalho a exemplo da Escola da Administração Científica ou Escola Clássica da Administração que postulavam que o homem é um ser fundamentalmente racional e, em conseqüência, "ao tomar uma decisão conhece previamente todos os cursos de ação disponíveis, bem como as conseqüências da opção por qualquer um deles" (MOTTA,1981: 6).

Assim, todas as suas determinações são direcionadas pela razão, e esta razão pode - e deve - ser estabelecida e, se possível, quantificada. A física é o modelo a ser seguido. E sua máxima chega a afirmar que só pode ser conhecido o que pode ser medido. A ação, do homem trabalhador é aquela que maximiza os resultados de sua decisão. Para tanto, e sempre segundo a Escola da Administração Científica, é suficiente que persiga o maior lucro (racionalidade econômica) dado que o homem é considerado como um "homo economicus".

Ficam deste modo, assentadas as bases necessárias para o desenvolvimento de uma teoria científica da administração, já que sendo os objetivos do homem assim prefixados torna-se fácil saber suas motivações e, em conseqüência, determinar de antemão estratégias de ação. Os pressupostos da chamada Teoria Clássica de Administração: - os produtores maximizam seu lucro, dada certa tecnologia, e os consumidores maximizam a utilidade, dadas suas preferências e sua renda. Essa era a máxima de um mundo racional, norteado pelo lucro e a utilidade.

Dessa forma, só assim é possível conhecer motivações, estabelecer cursos de ação e, conseqüentemente, definir conjuntos de estratégias para otimizar os benefícios. E dentro desses pressupostos surgem as organizações que segundo Motta (2001), são respectivamente:

- Um sistema de atividades pessoais ou forças conscientemente coordenadas.
- Um grupo de pessoas, que trabalham juntas, sob orientação de um líder, visando à consecução de um objetivo.
- Uma integração impessoal, altamente racionalizada, de um grande número de especialistas que operam para atingir algum objetivo, e sobre a qual é importante uma estrutura de autoridade altamente elaborada. (MOTTA,2001).

O que não se pode perder de vista é que uma organização é antes de tudo um grupo humano, compostos por pessoas, presumidamente especialistas que trabalham em conjunto em uma atividade comum. O sucesso do trabalho dessa organização é responsabilidade de todos, mas que o gestor, imbuído das atribuições do líder moderno, tem responsabilidade especial para o sucesso da empresa. Assim, tendo em vista o fato de que atualmente os serviços públicos são (ou deveriam ser) gerenciados por essa nova visão de administração, supõe-se que o tratamento dado a esse setor deve se aproximar ao ideal de empresa em todos os sentidos falando.

As funções universais da Administração são indubitavelmente de previsão: que envolve a avaliação do futuro e o provisionamento em função dele; de organização, que proporciona todas as coisas úteis ao funcionamento da empresa e pode ser dividida em organização material e organização social; de comando: Leva a organização a funcionar.

Seu objetivo é alcançar o máximo retorno de todos os empregados no interesse dos aspectos globais; de coordenação: pois harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e sucesso, sincroniza coisas e ações em suas proporções certas e adapta os meios aos fins. e por fim de controle que consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e os erros no sentido de retificá-los e prevenir a recorrência.

De acordo com Coelho (2004, p.104):

As organizações públicas têm sido forçadas a encontrar maneiras de competir com o setor privado no recrutamento dos poucos talentos remanescente no mercado. Por razões políticas, uma organização pública não pode oferecer salários extremamente altos e incentivos exorbitantes. Uma organização pública pode, por outro lado, estimular um sentimento de orgulho no serviço público e fazer investimentos ativos no desenvolvimento pessoal e profissional de um indivíduo.

Seja na empresa privada, seja no setor público o objetivo final é sempre fazer a organização, instituição funcionar dentro de pressupostos que assegurem um padrão de qualidade, eficácia e eficiência nos serviços prestados. Sendo assim que se busca aqui é identificar onde ocorre o erro na prestação de serviços do município, fazendo que a qualidade seja tão aquém das expectativas da clientela alvo, mas também dos próprios servidores que acabam sendo prejudicados por um ruído na organização.

De acordo com Meireles (2011) o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, e satisfatório atendimento das necessidades de seus membros exigindo resultados positivos para o serviço público satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Assim, o papel do atual parecerista, além de envolver o aspecto material, envolve o aspecto humano perfeitamente implícito na gestão de qualidade da instituição atual. Lembrando também que a capacidade do parecerista que determina o seu nível de competência e eficiência e não somente sua capacidade de executar movimentos eficientes dentro do tempo estabelecido.

Para (MINAYO, 2004, p. 22) o servidor público trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Conforme (BRESSER E PETER, 2005, p. 27) entendendo que Administração Pública compreende o conjunto de atividades diretamente relacionadas com a execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, ou comum,

numa coletividade ou organização estatal, o papel da administração atualmente é amplo. À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar nepotismo, corrupção: ela tem que ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.

2.1 CONTEXTUALIZANDO O PARECERISTA

Retomando a função jurídica do parecerista está expressa no art. 2º, §2º do Estatuto da Advocacia, ao dizer que: “No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público”.

Em se tratando de defesa criminal, porém, o advogado tem o dever de assumir a defesa do acusado, sem considerar sua própria opinião em relação à culpa do mesmo, conforme previsto no CED – Código de Ética e Disciplina-, art. 21, o que demonstra, em reforço, o dever de parcialidade que tem o advogado para com seu cliente.

Semanticamente, imparcial, significa tudo aquilo que não se liga às partes, nesse caso é o juiz; o advogado todavia se liga a uma das partes, por isso é parcial, impondo-se-lhe como obrigação comportamento que honre tal parcialidade. Daí porque a parcialidade é, genericamente, uma característica da advocacia.

No caso do erário público o advogado exercê-la em prol desse seu constituinte, nesse caso a quem defende, em prol da dignificação de sua função, e principalmente honrando a representação que lhe foi outorgada. Informar o consulente sobre como agir dentro da legalidade, emitindo a opinião que entender cabível, ainda que venha a contrariar os interesses daquele que o contrata. Esse é o pressuposto maior do parecerista dentro dos moldes da administração seja ela pública ou privada.

Além de evitar problemas futuros aos clientes, essa atitude mostra a isenção e confiabilidade do parecerista que demonstrará ai toda sua ética profissional. Entende-se aqui que a advocacia não é obrigação de resultado, não sendo o advogado obrigado a conseguir sempre o objetivo perseguido por seu constituinte. E esse deve ser o fundamento do parecerista isento, ético, honesto e bem formado.

De acordo com Meirelles (2007)

A hermenêutica, como técnica da ciência do Direito, não propicia exatidão finalística, estando as normas jurídicas sujeitas a interpretações diversas, não podendo se responsabilizar o parecerista por ter se direcionado em uma determinada linha de raciocínio jurídico, dentre várias possíveis, ainda que posteriormente revele-se infrutífera. O parecer é fruto do estudo aprofundado e convencimento imparcial de quem o elabora.

Incorre que geralmente, o exercício do parecerista refere-se a solicitações que serão apresentadas perante autoridades, que podem (ou não) virem a concordar com os argumentos expostos, colocando-o à mercê de atitudes que não poderá prever por parte dos constituintes. Assim sendo de acordo com o trecho citado acima apesar de primar pelos rigores do profissionalismo, o mesmo não poderá responder pelo resultado de sua atuação.

Há um consenso de que em caso de fracasso da atuação do advogado, qrelativo ao resultado, por divergência de entendimento com o órgão julgador, o advogado jamais pode ser responsabilizado. Aqui a questão que se destaca é a operacionalidade da advocacia, devendo o advogado que opere o direito em favor do seu cliente, não se lhe exigindo consecução de resultados. Nesta linha de raciocínio é que terá atuação o parecerista. Sua atividade será peça chave a auxiliar nessa operacionalidade. (MEIRELLES,2007).

Por se constituir o parecerista de natureza independente para expressar o conteúdo de sua manifestação jurídica, essa independência traduz-se em liberdade profissional e inexistência de submissão a quem quer que seja.

2.20 PARECERISTA JURÍDICO NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES

O Tribunal de Contas da União estabeleceu algumas competências oriundas da Constituição Federal de 1988 e as estendeu aos Estados e Municípios. No inciso II de seu art. 74, a Constituição Federal dispõe que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

[...]

No parágrafo primeiro do artigo supracitado, a Constituição Federal estabelece que, caso seja constatada alguma irregularidade no controle efetuado, os responsáveis têm o dever de comunicá-la ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A esse respeito, Modesto (2009) afirma que:

[...] se a eficácia e a eficiência são qualidades do agir administrativo avaliadas obrigatoriamente no controle jurídico da atividade de todo órgão da administração direta e das entidades da administração indireta, em qualquer dos poderes e, em caso de irregularidade, sujeitam os responsáveis a sanções jurídicas, são obrigações jurídicas, imposições constitucionais, exigências gerais vinculantes para o administrador público .

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, inciso I, atribuiu aos Tribunais de Contas a responsabilidade pela emissão de parecer prévio nas contas anuais dos Chefes do Poder Executivo. Além disso, de posse da sua competência ordinária, os Tribunais de Contas são responsáveis pelo julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pelo dinheiro público, cabendo a estes prestarem contas anualmente da gestão dos recursos, bens e valores públicos.

Outra competência (art. 71, II, CF/88) atribuída aos Tribunais de Contas é a de julgar os que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, decorrente de ato ilegítimo, legal ou antieconômico, originando um processo de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar a culpa do agente e determinar a quantificação do dano e a devolução dos valores ao erário.

No decorrer de todos esses processos, os Tribunais de Contas podem conceder medidas de natureza provisória, agindo de forma preventiva para que se evitem danos, e são esses provimentos provisórios concedidos pelos Tribunais de Contas.

Nesse sentido e diante da teorização supracitada alguns questionamentos são levantados no sentido de entender o motivo de o parecerista ser responsabilizado perante as Cortes de Contas quando o que ocorre de sua parte é uma opinião que não incorre na execução propriamente dita da licitação.

Atualmente o número de ações no TCU e Supremo referentes a essa responsabilização, ratifica a controvérsia acerca do tema, pois enquanto alguns juristas defendem a não responsabilização, o TCU entende que o parecerista deve responder quando a peça que elaborou contenha fundamentação absurda, desarrazoada ou claramente insuficiente e tenha servido de fundamentação jurídica para a prática do ato irregular.

Sem haver uma compreensão e uma fundamentação definida do assunto, o Supremo tem resolvido algumas questões por meio de mandados de segurança, evidenciando assim a oscilação nos pareceres referentes à temática entre as instâncias governamentais superiores.

De acordo com Marçal Justem Filho (1995) o autor da peça jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado, no caso do exame e aprovação de atos licitatórios. Contraria nesse sentido a ação do TCU que em vários julgados o TCU tem afastado a responsabilização de pareceristas, quando

demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, apresentada argumentação devidamente fundamentada e defendida tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência, ainda que essa tese seja considerada equivocada por parte do TCU.

2.3 O QUE DIZ A DOUTRINA

Sobre o a responsabilidade de autores de parecer jurídico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1995) assinala o seguinte:

Normalmente se afirma que os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela discordar, poderá adotar decisão diversa, desde que adequadamente fundamentada.

No entanto, normalmente, o que ocorre é que as autoridades, quando solicitam o parecer, decidem com base nele, já que proferido por profissional da área jurídica, que se presume habilitado para o exercício desse mister. Nesses casos, o parecer, ainda que não mencionado expressamente no ato decisório, constitui a sua própria motivação, constante do processo de licitação; ele integra o ato administrativo, como requisito formal hoje considerado essencial à validade do ato pela doutrina mais autorizada. (...) O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. Sabe-se que a motivação vincula a autoridade administrativa, no sentido de que, se os motivos de fato e de direito dela constantes forem inexistentes ou falsos, o ato será ilegal. (...) Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação e o contrato (principalmente diante de uma lei nova, não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro, por parte do advogado.

Marçal Justem Filho (1995) contrariando , a visão acima sustenta que a manifestação jurídica acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos, resultando na responsabilidade pessoal solidária da assessoria jurídica pelo que foi praticado. Ressalta assim que:

Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo

discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões. Mas se há duas teses jurídicas igualmente defensáveis, a opção por uma delas não pode acarretar punição.

A citação acima manifesta a controvérsia do tema, e coloca a responsabilização final nas autoridades executivas no sentido das deliberações.

2.4. LEGISLAÇÃO E ADVOCACIA

De acordo ao disposto na Lei nº 8.906/1994: Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

(...)

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria.

Por sua vez, o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 determina que:

Art. 38 O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.

(...) 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.

A Lei Complementar 73/1993, que institui a Advocacia-Geral da União estabelece:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

- a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
- b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação

Depreende-se aqui que o parecerista, possui independência para o exercício profissional em todas as frentes: a) em relação a juízes e membros do Ministério Público; b) em relação a outros advogados; c) em relação ao cliente. Isso independente do fato de receber provimentos para tal.

Assim para que desempenhe com sucesso a sua função, deve precisa manter a hombridade, autonomia e isonomia em suas opiniões e atos, que tenham relevo para os fins profissionais, sem receio de intempéries ou de desagradados buscando sempre ação em prol do seu cliente, evitando descompostura e arbitrariedades. Portando-se também autônomo frente ao próprio cliente não lhe devendo submissão em função do repasse dos honorários.

Ainda que diante da confiança recíproca estabelecida nenhum jurista deve abdicar de sua independência de pensamento, técnica, exercício do ato de advocacia em si, e estratégia de trabalho. Isso porque o cliente quase sempre é leigo em direito, e não tem condições de opinar. Ademais, a confiança na classe dos

advogados estará em jogo, como coletividade, quando um só advogado porte-se de maneira fraca e volúvel.

Neste sentido o CED (art. 22) dispõe que “o advogado não é obrigado a aceitar a imposição de seu cliente que pretenda ver com ele atuando outros advogados, nem aceitar a indicação de outro profissional para com ele trabalhar no processo”. (ARAUJO, 2006).

A característica aqui que mais se impõe ao parecerista ainda segundo (ARAUJO, 2006) é a ética seguida da recusa de praticar atos de ilegalidade sugerida por clientes seja no âmbito privado ou público, ou mesmo na relação entre pares. A sua única submissão deve ser unicamente com a legalidade e a justiça e deverá sempre vislumbrar que é o representante formal dessas. Em se tratando da elaboração de pareceres os atos de advocacia precisa se submeter às normas que regem as formalidades necessárias à realização dos mesmos, nesse sentido o cumprimento dos prazos processuais, as normas pertinentes a mandato, são os principais requeridos.

De acordo com Araújo (2006), no que se refere a elaboração e emissão de pareceres:

Enfim, a elaboração de pareceres, como ramo da advocacia, é uma atividade formalista que: a) em seu aspecto subjetivo, obedece normas de conduta às quais deve submeter-se o profissional; b) em seu aspecto objetivo, obedece normas de atuação a que se submetem os atos de advocacia. Daí a conclusão de que se produzir pareceres é atividade que se submete à ordem ética e jurídica e a todos os seus princípios. Já no aspecto técnico, o parecer é uma manifestação técnica fundamentada e resumida sobre uma questão do campo jurídico, que tem como finalidade apresentar posição ou resposta esclarecedora, no campo do direito, através de uma avaliação técnica especializada, de uma "questão-problema", visando à eliminação de dúvidas que interfiram no deslinde de uma questão administrativa ou judicial.

Ainda para este autor, a maior demanda de solicitações de parecer tem surgido da esfera judicial, daí ser ele encomendado, muitas vezes, para fins de se instruir processos, corroborando argumentos de uma ou outra parte. Mas nada que interfira na existência de pareceres extrajudiciais sob a roupagem de “legal-opinions” ou pareceres administrativos, com o fim de sugerir ou vetar negócios, definir linhas

de atuação, fazer análises de riscos, conclui acerca disso que o parecer se resume a uma resposta a uma consulta, que exige de quem responde competência no assunto. (ARAÚJO, 2006)

Em seguida alguns exemplos de pareceres demonstram a questão da flexibilidade em relação ao assunto no que se refere à análise do referenciado competente ao julgamento.

2.5 DIVERGENCIAS ENTRE ALGUNS PARECERES

Em alguns pareceres fica demonstrada a responsabilização do parecerista de acordo ao caso ou questão justaposta. Todos os exemplos abaixo foram retirados do site www.jusbrasil.com.br e só possuem efeito ilustrativo para comparação de casos.

Acórdão n ° 512/2003 – Plenário

Trechos do Voto:

No tocante à questão da responsabilização do Procurador-Geral, esclareço que a hipótese não se trata da mera emissão de parecer jurídico isento, em consonância com a legislação e a jurisprudência, consubstanciando a opinião jurídica desinteressada do prolator, mas de deliberada ação tendente a justificar a prática de ato causador de dano ao Erário. O critério que define a responsabilidade do advogado público ou procurador não diz com a atividade contenciosa ou consultiva no órgão.

O referido Mandado de Segurança 24.073, representou a deliberação da Suprema Corte acerca da exclusão dos advogados da Petrobras de processo administrativo, no âmbito do TCU, no qual foram responsabilizados, solidariamente com o administrador, pela contratação de consultoria internacional, em decorrência da emissão de parecer, respaldando a dispensa de licitação para a referida avença.

De acordo com a Suprema Corte no plano da Administração Pública, a definição da responsabilidade do advogado público somente pode ser averiguada no caso concreto de ação fraudulenta.

(...)

O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário. Os particulares, causadores de dano ao Erário, também estão sujeitos à jurisdição do TCU.

No que se refere à responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com grave erro, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a concretização do dano ao Erário.

Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

Em relação à tese de impossibilidade da responsabilização dos pareceristas públicos, o TCU emite o seguinte parecer acerca das consequências

Acórdão n.º 190/2001 – Plenário

Trecho do Voto:

O entendimento de que os procuradores jurídicos da administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, à esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da

Decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos, e poderia levar a um caos generalizado na administração.

Esse parecer demonstra a visão contrária à não responsabilização, alegando que tal fato incorre para a propagação e facilitação das ilicitudes. Já o parecer seguinte, conforme o art. 38 da LLC delibera que esse julgamento não deve ser baseado em opiniões mas no cumprimento da lei.

Acórdão n.º 1337/2011-Plenário

Trecho do Voto:

A análise e aprovação, pela assessoria jurídica, de editais, minutas de contratos e instrumentos congêneres são atividades obrigatórias, previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666, de 1993. Não pode o consultor jurídico querer se esquivar dessa responsabilidade. O papel da assessoria jurídica não é meramente opinativo. O entendimento do TCU acerca da matéria está contido no voto que fundamentou o

Acórdão 147/2006 -

Plenário, in verbis:

(...) o legislador atribuiu relevante função à assessoria jurídica, qual seja, realizar um controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos.

E mais adiante:

(...) a aprovação ou ratificação de termo de convênios e de aditivos, a teor do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, difere do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo.

No mesmo sentido, excerto do voto que fundamentou o Acórdão 462/2003 – Plenário:

O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada.

Conforme Hely Lopes Meirelles, (1999, p. 176) :

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 anuência 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 parecer se torna impositivo para a Administração.

O que incorre nessa questão segundo a visão do referido autor é que, para prática dos atos nele especificados, o gestor depende de pronunciamento favorável da consultoria jurídica, revelando-se a aprovação verdadeiro ato administrativo. Sem ela, o ato ao qual adere é imperfeito. E o “ato de aprovação” está nominalmente identificado como ato administrativo por Meirelles (1999, p. 172).

Dessa forma, ao examinar e aprovar (art. 38, § único, da Lei nº 8.666/93), ou de outra forma, ao examinar prévia e conclusivamente (art. 11 da LC 73/93) os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado, não se podendo falar em parecer apenas opinativo. Meirelles (1999, p. 172).

No exemplo a seguir o parecer de que trata o art. 38 da LLC não vincula o gestor.

Acórdão n.º 521/2013-Plenário

Trecho do Voto:

O órgão jurídico entendeu, no exame preliminar que fez, tratar-se de contratação de atividades que constituíam a missão institucional do instituto e que a suposta contratação de mão de obra não contemplava adequada caracterização do objeto, nem estava acompanhada do orçamento detalhado em planilhas, justificativa de preços e razão de escolha do fornecedor.

(...)

A divergência interna acerca da possibilidade da contratação não foi dirimida pelas partes envolvidas, a técnico-administrativa e a jurídica. A administração preferiu, ao que me parece, ignorar as ressalvas e observações constantes do pronunciamento do órgão jurídico. Ocorre que mesmo que a administração contratante desejasse seguir adiante com a contratação pretendida, contrariando, eventualmente, parecer jurídico sobre o assunto, necessitar-se-ia da aposição de justificativa para tanto, no processo licitatório.

(...)

Penso ser adequada a expedição das seguintes orientações, em reforço ao já anteriormente alertado àquele instituto:

19.1 – cientificar o (...) de que em razão do disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, necessitam ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, de modo que, havendo o órgão jurídico restituído o processo com exame preliminar, torna-se necessário o retorno desses, após o saneamento das pendências apontadas, para emissão de parecer jurídico conclusivo, sobre sua aprovação ou rejeição;

19.2 – cientificar o (...) de que caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as conseqüências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico.

No exemplo a seguir ocorre a Imputação de responsabilidade por parecer que respaldou irregular contratação direta.

Acórdão nº 1898/2010 – Plenário (Pedido de Reexame não provido no ponto, mantendo multa. Embargos rejeitados pelo Acórdão n.º 2739/2010-Plenário).

Explicação sintética da deliberação:

Nesse exemplo, o Tribunal aplicou multa ao ex-Procurador Geral do Estado e à ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa, responsáveis pela emissão de parecer que fundamentou contratação direta, com objeto excessivamente amplo, destinado a suportar diversas outras subcontratações, frustrando a aplicação do princípio licitatório. A contratação foi realizada por dispensa.

Trecho do Voto: Chego a compartilhar desse entendimento, pela força lógica evidente do argumento [tese segundo a qual o gestor não está obrigado a observar as orientações emanadas de parecer meramente

opinativo, arcando com a maior parte da responsabilidade, senão toda, advinda da eventual prática de ato contrário à legislação]. Mas tal aderência não é absoluta. No caso especial dos pareceres prévios exigidos pela Lei 8.666/1993, parece-me claro que a obrigação toma a forma de mecanismo de prevenção de instrumentos defeituosos, que atendam exclusivamente à vontade do dirigente e não a da lei. Não se concebe que tal mecanismo seja absolutamente incapaz de rejeitar mesmo a mais flagrante das ilegalidades, como é o caso dos autos. Principalmente quando não se pode cogitar da prevalência do mero erro de avaliação ou da omissão escusável. Neste caso, tratando-se de dispensa de licitação, que sempre deveria suscitar maiores cautelas no exame do ato e de ilegalidade flagrante na descrição de objeto múltiplo, penso que não há falar nessas hipóteses.

O parecer seguinte é contrário à disposição literal de lei ou com deturpação de precedente jurisprudencial

Acórdão n ° 1.536/2004 – Plenário:

Trechos do Voto:

26. Do acima exposto, depreende-se que a mera inscrição de servidor ou empregado público na Ordem dos Advogados do Brasil não serve de passaporte para a impunidade por condutas que tenham desempenhado papel determinante na ocorrência de danos ao Erário ou de atos praticados com grave violação à ordem jurídica.

27. Aduzo que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.073-DF, decidiu que o advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros que decorrerem de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo.

28. Compulsando os presentes autos, verifico que as condutas dos procuradores configuram as hipóteses acima mencionadas. Com efeito, eles emitiram parecer contrário à literal disposição de lei, pois atestaram a legalidade de contratação de serviços cujo valor demandava a realização de concorrência pública, apesar de estarem cientes de que havia sido realizado certame licitatório na modalidade convite.

29. Além disso, deturparam o teor da legislação ao afirmarem que as contratações diretas para supervisionar as obras estariam autorizadas por disposição contida nos editais de licitação para contratação do projeto de engenharia. Finalmente, deturparam o teor de julgado quando asseveraram que a contratação, sem prévia licitação, do autor do projeto para realizar a supervisão da obra estaria respaldada na Súmula 185 do TCU, a qual afirma exatamente o contrário. Note-se que a gravidade desse último ato é incrementada pelo fato de esta Corte já haver determinado ao DNER que evitasse a contratação direta, o que, em princípio, elidiria qualquer dúvida porventura existente sobre esse tema.

30. Constata-se, nestes autos, que os procuradores tiveram participação decisiva no processo que levou à contratação irregular da empresa Strata para rever e atualizar os projetos de engenharia e realizar os serviços de controle e supervisão das obras sob comento, haja vista que essa contratação foi realizada com espeque nos pareceres emitidos por esses advogados públicos. Essa constatação impede que os

pareceres desses procuradores sejam considerados meramente opinativos e confirma a responsabilidade desses agentes públicos, pois comprova a existência do nexo causal existente entre a emissão desses pareceres e a prática dos atos irregulares condenados por esta Corte.

Trechos do Acórdão:

9.2. Conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos procuradores, com fundamento nos artigos 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.3. alterar a redação do item 8.4 do Acórdão 190/2001 - Plenário, a qual passa a ser a seguinte:

aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 ao ex- Diretor-Geral, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e aos ex- Procuradores-Gerais, no valor individual de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e ao Procurador-Chefe do DCAJ, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

No exemplo seguinte a Exclusão de responsabilidade do parecerista – manifestações não coincidentes com entendimento do TCU.

Acórdão nº 1591/2011 – Plenário

Esse exemplo demonstra a representação para apurar a prática de irregularidades pelo Ministério do Trabalho e Emprego na contratação da empresa Cobra Tecnologia S.A., mediante dispensa de licitação fundamentada no inciso XVI do art. 24 da Lei de Licitações. Foram ouvidos os pareceristas jurídicos que se manifestaram pela legalidade da contratação direta.

Trecho do Voto:

72. Não vejo, portanto, como acolher os argumentos dos Srs.(...) a respeito da validade de promover-se a contratação direta da Cobra Tecnologia S.A., na hipótese, com fundamento no inc. XVI do art. 24 da Lei 8.666/93. Contudo, o aspecto de tratar-se da emissão de parecer jurídico precisa ser levado em consideração.

73. Dentro desse quadro, verifico que a manifestação dos consultores jurídicos, ao tratar da viabilidade de contratação direta da Cobra Tecnologia S.A., escudou-se em pronunciamentos doutrinários (vide fls. 191, anexo 1), posicionamento que, ainda que não coincida com o entendimento desta Corte acerca da matéria e seja amparado por minoria de doutrinadores, não deixa de corresponder a interpretação

de disposições legais. Além disso, pode-se constatar que o parecer em questão, ainda que defendendo posicionamento em outro sentido, expressamente admitiu a existência de divergências na interpretação da matéria e indicou qual a compreensão desta Corte de Contas a respeito do tema (vide §§ 14 e 15, fls. 191, anexo 1). Diante, então, do entendimento manifestado pelo STF em face do MS 24.073-3-DF, no sentido de que o advogado somente será responsabilizado em caso de erro grave inescusável ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo, e por também não identificar, na hipótese, a mesma situação configurada no

MS 24.584-1-DF, também apreciado pelo STF, não vislumbro, na hipótese, elementos suficientes para, nestes autos, apenar os Srs. (...). Posiciono-me, portanto, por não acolher suas justificativas em face da audiência determinada por força do Despacho de 10/4/2006, deixando de aplicar a pena correspondente em face da mencionada jurisprudência do STF.

Acórdão nº 798/2008 – 1ª Câmara

Nesse exemplo a advogada foi ouvida em audiência pelo Tribunal a advogada do Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro – CRA/RJ, por ter elaborado parecer jurídico com proposta de contratação direta de escritório de advocacia, nos termos do art. 25, §1º, da Lei n. 8.666/1993, com ausência dos requisitos que caracterizassem a inviabilidade de competição, objeto de natureza singular e profissionais ou empresas de notória especialização.

Trechos do Relatório:

9.2.1 (...) entende-se que aqui assista razão à Sra. (...), na medida suficiente, inclusive, a tornar enfim afastável sua responsabilidade solidária com o administrador que decidiu pela contratação direta. Para tanto, compulsando o teor do aludido parecer de sua autoria, verifica-se, inicialmente, que proferiu posicionamento acerca da contratação direta de escritório profissional de advocacia para preparação, propositura e acompanhamento de 1.300 ações na Justiça Federal, em sua maioria, execuções fiscais e embargos à respectiva execução, e emissão de pareceres em processos administrativos internos, num acervo que chega a 1.000 processos, e verifica-se também que faz, de fato, menções sucessivas quanto a dois aspectos essenciais à avaliação do cabimento de inexigibilidade à contratação pretendida, um, quanto ao 'tema da compreensão do alcance da 'hipótese de exceção do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993', acerca da aplicabilidade do conceito de notória especialização a serviços advocatícios), e outro, quanto à 'discutida singularidade dos serviços de advocacia'.

O autor do relatório continua afirmando que a parecerista lança mão de menções variadas ao caracterizar como linhas opostas de convicção, tanto de doutrinadores que seleciona, quanto da posição da Advocacia-Geral da União (Parecer GQ-77, que aponta ter concluído pela necessidade de análise das características do serviço advocatício para entendê-lo singular) e do mencionado precedente do STF acerca do tema (HC n. 72.830-8-RO, de 24/10/1995). Dessa forma, muito embora, quanto ao mérito, discorde-se do enquadramento final defendido pela parecerista, o fato é que a advogada expôs não de todo, mas suficientemente, a existência de posicionamentos jurídicos relevantes e antagônicos

sobre o objeto da consulta formulada pelo CRA/RJ.(...) É a partir da jurisprudência desta Corte que, como já dito, entende –se afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou jurisprudência, ainda que considerada equivocada. Assim, se o parecerista, em resumo, apresenta apenas o entendimento adotado, torna-se co-responsável por decisão tomada em sua linha. Tal não é caso. Embora observe-se que a parecerista não tenha valido da ampla jurisprudência deste TCU a respeito do tema, (...), ainda assim entende-se que a Sra. (...) logrou satisfazer o condicionamento imposto, demonstrando aos gestores a existência de questões jurídicas relevantes sobre o enquadramento pretendido, o que tornou o Presidente do CRA/ RJ apto a depreender o enquadramento jurídico da situação consultada.

Conclui-se, portanto, que deva a parecerista, neste caso concreto, ter suas contrarrazões acolhidas por este Tribunal. (Fonte: www.jusbrasil.com.br).

Trechos do Voto:

21. Quanto à responsabilização da Sra. (...), pela elaboração de parecer jurídico em que recomenda indevida contratação de escritório de advocacia, concordo com a sugestão da Secex/RJ, no sentido de que essa profissional, apesar de não se ter valido da ampla jurisprudência desta Corte a respeito do tema, demonstrou aos gestores do CRA/RJ, na citada peça, a existência de questões jurídicas relevantes e divergentes sobre o enquadramento a ser dado à contratação de escritórios de advocacia, por inexistência de certame.

Outra deliberação no mesmo sentido, se refere à exclusão de responsabilidade do parecerista – ausência de erro grosseiro

Acórdão nº 1857/2011 – Plenária

Trechos do Voto:

No tocante aos pareceristas, em regra, há responsabilização desse tipo de profissional quando o ato enunciativo por ele praticado contém erro grosseiro ou inescusável com dolo ou culpa. Todavia observo que o indigitado parecer pauta suas considerações a partir de uma análise

objetiva das questões tratadas em face da realidade local. Em verdade, os pareceristas chamam a atenção da administração para o que se considerou riscos potenciais. E, como já mencionado, tais riscos potenciais apontavam para uma eventual inexecução dos preços, caso em que, repito, caberia à administração a adoção de outras medidas, antes da pronta desclassificação do interessado. Agindo dessa forma, a administração poderia ter afastado as dúvidas suscitadas pelo parecer, situação em que seria juridicamente sustentável a contratação da referida empresa. Como arremate, vale dizer que as considerações constantes do parecer em tela não poderiam ser consideradas equivocadas, mesmo se, com a consulta, a empresa Growth tivesse comprovado a viabilidade de sua proposta. Posto isso, entendo não haver sustentação para a responsabilização dos pareceristas nestes autos, até porque, como visto, referido parecer não contém erros grosseiros ou inescusáveis com dolo ou culpa que justifiquem a responsabilização dos autores pelas falhas observadas.

No exemplo a seguir ocorre a exclusão da responsabilidade da autoridade superior quando a mesma decide com base em parecer técnico eivado de vício de difícil detecção.

Acórdão nº 62/2007 - Segunda Câmara

Trecho da Ementa:

Recurso de reconsideração. Processual. Responsabilidade civil de parecerista. Descaracterização de dolo, culpa ou nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo. Provimento.

1. Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos.
2. Descaracterizada a conduta dolosa ou culposa do agente público ou do nexo de causalidade entre a sua conduta e o prejuízo causado ao erário, impõe o provimento, no todo ou em parte, da peça recursal, com a exclusão da responsabilidade dos agentes envolvidos.

3 A (não) RESPONSABILIZAÇÃO DOS PARECERISTAS .

Conforme Meirelles (1998, p. 74), a noção de responsabilidade implica a ideia de resposta, termo que, por sua vez, deriva do vocábulo verbal latino *respondere*, cujo significado é responder, replicar (TELLES, 1995, p. 409). Em relação ao direito, adjunto à ideia de que alguém deve responder perante a ordem jurídica em decorrência de certo fato preexistente.

De acordo a Carvalho Filho (2012, p. 541):

Não pode haver responsabilidade sem que haja um elemento impulsionador prévio. De outro, é necessário que o indivíduo a que se impute responsabilidade tenha a aptidão jurídica de efetivamente responder perante a ordem jurídica pela ocorrência do fato.

Nesse sentido, a ocorrência do fato é indispensável, seja ele de caráter comissivo ou omissivo, por ser ele o verdadeiro gerador dessa situação jurídica

Na Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que, em seu art. 82, estão expressas as responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público quando estabelecem que:

Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções prevista nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que o seu ato ensejar.

Além das responsabilidades já citadas ocorre aquela por ato de improbidade administrativa, regulamentada nos termos da Lei Federal n. 8.429/92. De acordo com (TELLES, 1995, p. 409), referente ao agente público, podem incorrer a responsabilidade civil, penal, administrativa.

3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL

Decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros (art. 122 da Lei Federal n. 8.112/90). Ainda de acordo com o autor esse tipo de responsabilidade é subjetiva seja dolosa ou culposa, de atos ou fatos que lhe foram atribuídos e que geraram um dano à entidade a qual pertence ou a terceiros. Sem tal comportamento e sem a ocorrência do dano, não se pode falar em responsabilidade civil. Enquanto a responsabilidade do Estado é objetiva, sendo ambas inconfundíveis.

De acordo com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadora de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Segundo o disposto no art. 186 do Código Civil, apesar da independência da responsabilidade civil em relação às suas congêneres, não haverá a caracterização da mesma quando a sentença penal reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, no estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. Nessas hipóteses a sentença penal faz coisa julgada no cível (art. 65 do Código de Processo Penal).

Conforme Carvalho Filho (2012) após a apuração da responsabilidade, geralmente haverá uma indenização que poderá ser paga pelo servidor, conforme acordos dentro de suas possibilidades e conforme a concordância do servidor. As ações de ressarcimento são imprescritíveis, conforme estabelece o § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

3.2 RESPONSABILIDADE PENAL

Decorre da prática de ato tido como delito, ou crime. Após o entendimento do legislador manifestado e determinada conduta reprovável deve ser julgada de forma

mais severa e a sanção aplicada, de natureza penal. São crimes de ação pública, de competência do Ministério Público, com previsão no Código Penal nos arts. 312-327.

De acordo Gasparini (2006, p. 239):

Implica a condenação penal o reconhecimento da responsabilidade civil e da responsabilidade administrativa, se decorrentes do mesmo ato, uma vez que a infração penal funcional é mais que suas congêneres. Assim, o condenado na esfera criminal o será também nas órbitas civil e administrativa, já que, nos termos do art. 935 do Código Civil, nas esferas civil e administrativa não são possíveis decisões contrárias, pois existe decisão criminal definitiva no que concerne aos fatos e à autoria.

O autor chama a atenção para o fato de que a condenação no âmbito criminal, por si só, não prediz punição administrativa. Aquela somente dá ensejo a esta se a infração também for havida como ilícito administrativo. Neste caso, a absolvição na esfera penal só tem o condão de afastar a condenação nas esferas civil e administrativa em caso de inexistir o fato imputado ao servidor ou quando não for comprovada a autoria. (GASPARINI, 2006)

Por ser mais complexo quando imputada a falta no âmbito criminal, a necessidade de provas é premente e necessita de maior rigor, uma vez que poderá haver a restrição da liberdade. O autor chama a atenção ao fato de que caso haja a absolvição nessa esfera decorrente da inexistência ou insuficiência de provas ou pela ausência de culpa ou dolo, ainda assim não garantirá a absolvição nos demais campos de responsabilidade.

A falta de provas não exclui o ilícito administrativo nem impede a subsistência de penalidade disciplinar. A independência das jurisdições, em regra geral, possibilita nos casos retrocitados, a responsabilização civil e administrativa. Note-se que a responsabilidade penal não se limita às condutas tipificadas no Código Penal. A legislação traz diversas disposições condenando a ação ou omissão do agente público, destacando-se, no tema, a Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.2.1 Ilícito penal na Lei de Licitações

Conforme essa lei os agentes administrativos que forem pegos participando, corroborando ou praticando atos que atentem contra o estabelecido na Lei de Licitações ou que visem frustrar o caráter competitivo do certame, além das sanções administrativa e civil, estarão sujeitos também às sanções penais. A criminalização de várias condutas visa resguardar o princípio constitucional da moralidade na administração pública e combater a corrupção.

Os crimes da Lei Federal n. 8.666/93 implicam, além da sanção penal equivalente, a perda do cargo, emprego, função ou mandado eletivo. Vale ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já firmou jurisprudência no que se refere à necessidade de comprovação do dolo específico e do dano causado ao erário para fins de configuração do crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/93: “Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.”

Leonardo (2001, p. 45) afirma que nos moldes do Código Penal, a Lei Federal n. 8.666/93 traz um amplo conceito de servidor público, considerando como tal todo aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público, equiparando-se também a servidor público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público.

Nos crimes tipificados na Lei Federal n. 8.666/93, a pena será agravada não pela condição de agente público, mas pela condição peculiar que o agente ocupa na estrutura pública. Assim, uma pena acrescida em um terço, quando os autores dos crimes previstos na Lei de Licitações ocuparem cargo em comissão ou função de confiança em órgão da administração direta ou indireta ou em outra entidade controlada direta ou indiretamente pelo Poder Público. Marçal Justen Filho (2005).

Vale destacar também o disposto no art. 89, que disciplina o ilícito referente à dispensa ou inexigibilidade fora das hipóteses legais, o qual somente poderá ser praticado por servidor público com competência para editar os referidos atos.

3.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Decorre de condução omissiva ou comissiva que viole seus deveres funcionais. A apuração da conduta é feita pela própria administração, mediante processo disciplinar que garanta ao acusado direito ao contraditório e à ampla defesa. Para os servidores federais, o processo disciplinar está regulado pela Lei n. 8.112/90, art. 143 e seguintes. Marçal Justen Filho (2005)

Ainda segundo o jurista Marçal Justen Filho (2005, p. 665):

A responsabilidade administrativa consiste no dever de responder pelos efeitos jurídico-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito.

Essa responsabilização ocorre quando do descumprimento, pelo servidor público, de normas internas da entidade a que está vinculado, violação no correto desempenho do cargo ou infração a regras estatutárias. A punibilidade do ilícito administrativo, em regra geral, independe do resultado dos processos nas esferas civil e criminal, eventualmente instaurados em decorrência do mesmo fato.

Nesse caso também a apuração do delito é feito pela própria entidade a que está ligado o acusado, mediante processo administrativo guiado por uma comissão composta por servidores estáveis e no mínimo da mesma hierarquia do infrator. A punição é determinada pela autoridade competente mediante a gravidade dos autos , devendo escolher, entre as penas previstas, a que melhor atenda ao interesse público e ao mesmo tempo sancione a infração praticada; explicitando, sempre, os fundamentos de sua decisão, sob pena de invalidade. Marçal Justen Filho (2005, p. 665)

Ressalta-se aqui que o ilícito administrativo se diferencia do ilícito penal basicamente pela natureza da sanção. Os fatos circunscritos a tipo penal recebem uma sanção mais severa, incorrendo até em privação da liberdade. Nas ocorrências de ilícito administrativo, são geradas sanções como advertência e destituição de

cargos. Trata-se de assim de uma opção do legislador, que considera determinadas infrações mais graves que outras, optando, observando uma tipificação existente, por sancioná-las mais severamente.

Outro ponto diferenciador entre os ilícitos administrativos e penais é que estes se caracterizam por apresentarem tipos fechados e aqueles tipos mais abertos, cabendo um juízo de valor mais amplo no enquadramento da conduta. Mas, em ambos os casos, deve haver a previsão legal e a imposição da sanção deve observar o contraditório e a ampla defesa. Marçal Justen Filho (2005).

Importante esse ponto para o destaque do objetivo inicial dessa pesquisa que é justamente apontar a necessidade da flexibilidade da análise e da aplicação da lei na observação da conduta do parecerista antes de ser apontada como ilícita ou criminosa.

3.3.1 Responsabilidade administrativa e tribunais de contas

Conforme Figueiredo (2004) os tribunais de contas têm o poder-dever de realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nos demais órgãos/ entidades que gerenciem recursos públicos. Além da legalidade do ato, são verificados, também, os aspectos de legitimidade e economicidade.

Ao se fazer um exame de economicidade, a avaliação deverá recair sobre as escolhas feitas pelo administrador. Assim, a fiscalização do Tribunal de Contas deverá ultrapassar os limites formais do ato adentrados nos pressupostos fáticos que motivaram o agente público a tomar determinada decisão. Figueiredo (2004, p. 354)

Ainda para este autor o controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que se chama de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguintes, ao controle formal

sucedo o material, principalmente porque foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

As competências dos tribunais de contas estão traçadas na Constituição Federal, art. 71, entre elas a de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.”

3.4 RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa têm regramento na Constituição Federal, que estabelece em seu art. 37, § 4º: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

A improbidade administrativa configura uma infração jurídico-disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor público ao exteriorizar desvio de conduta que se enquadre nos tipos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, Lei Federal n. 8.429, de 2 de julho de 1992, que os dividem em três grupos: os que importam enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública. Importa destacar que se trata de rol exemplificativo, o que se depreende pela expressão “notadamente” de que se vale o legislador ao elencar os atos caracterizadores da improbidade.

Sobre a ação civil por improbidade administrativa, preconiza José Armando da Costa (2005, p. 185), *in verbis*:

De acordo com as disposições da Lei Federal n. 8.429/92, a prática do ato de improbidade administrativa, a par de ensejar conseqüências penais e disciplinares, obrigará, ainda, o agente ímprobo (autor, partícipe ou co-autor) a ressarcir o dano provocado ao erário (art. 5º) ou a devolver os bens ilicitamente acrescidos ao seu patrimônio (art. 6º).

Continua

Dessume-se de tais disposições legais que é de natureza extracontratual (delitual) a responsabilidade civil nos casos de improbidade administrativa, posto que ela se origina da ação ou omissão do agente público que cause prejuízo ao erário, que acrescente, ilicitamente, valores ao seu patrimônio, ou que, afrontando os princípios da administração pública, provoque dano patrimonial aos cofres públicos (acepção lata do art. 1º dessa lei).

Advirta-se, desde logo, que a *responsabilidade civil*, como categoria de ordem jurídica geral, requer, como pressupostos de sua existência, a presença de, no mínimo, três elementos, a saber:

a) a produção do dano imputável a alguém, e que deve ser certo; b) a conexão causal entre o ato, ou fato, ensejador da responsabilidade e o dano provocado; e c) inexistência de hipótese de força maior e culpa exclusiva da vítima (elidindo o dever jurídico de responder pelo dano provocado).

Por fim, a responsabilidade pela prática de um ato tipificado na lei de improbidade administrativa não está inserida em nenhuma das esferas de responsabilidade tradicionalmente apontadas e anteriormente analisadas — criminal civil ou administrativa —, constituindo uma esfera autônoma e independente, que com as demais se comunica, mas com elas não se confunde.

De acordo com Pereira Júnior (2009, p. 477-478):

A Lei n. 8.883/94 substituiu a participação de órgão administrativo por assessoria da Administração, o que abre ensejo para que consultores estranhos aos quadros públicos sejam contratados para a prestação de serviços de assessoramento no exame das minutas dos atos convocatórios. Se, por um lado, a medida vem em socorro de entes públicos desprovidos de órgãos competentes na matéria, por outro, expõe a Administração ao aconselhamento de terceiros eventualmente interessados no resultado das licitações e que, por isto mesmo, não poderiam ser chamados a opinar sobre o teor de seus editais. A competência do advogado de Estado, em sua atividade consultiva, resume-se ao ambiente jurídico.

Sendo assim a função de controle fica restrita aos elementos jurídicos sob análise. Isso não significa que o parecerista deva se alienar em relação a elementos fáticos ou tenha que se omitir no que tange ao mérito do ato administrativo. Sua manifestação, não obstante, em relação a esses pontos, jamais vincula a atuação do administrador.

Explica Meirelles (1998, p. 172) que:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o

ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

Isso implica afirmar que embora o parecer, 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 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 parecer se torna impositivo para a administração.

De toda essa defesa do parecerista o que mais implica na sua não responsabilização é o fato de que o gestor público atua com discricionariedade na contratação do objeto que melhor atenda ao interesse público, não podendo o parecerista adentrar no seu mérito, uma vez que a ele não se concedem poderes de gestão. O parecer deve ser fundamentado à luz do ordenamento jurídico vigente, dos princípios, jurisprudência e doutrina especializada.

Sendo assim em termos de responsabilidade, a ausência de parecer jurídico pode ensejar sanção àqueles que conduziram a licitação com tal falha — comissão de licitação, autoridade homologante —, descumprindo expressa disposição legal. Trata-se de culpa grave, já que a existência, ou não, de parecer não carece de maiores cuidados para a sua constatação.

Dessa forma, embora não existam dúvidas quanto à responsabilização em decorrência da ausência do parecer jurídico, a situação controvertida advém da emissão de parecer jurídico, corroborando ato ilícito praticado pelo administrador. Entende-se aqui por fim que não seria viável nessa situação responsabilizar o agente que emitiu o parecer, embora esse entendimento não seja unanimidade entre os doutrinadores.

De acordo Justen Filho (2004, p. 372):

Ao examinar e aprovar os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões.

No entanto, Di Pietro (1998, p. 150) adverte:

Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação (principalmente diante de uma lei nova e não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro por parte do advogado.

O administrativista francês René Chapus diferencia os pareceres jurídicos em três espécies: os facultativos, aos quais o administrador não se vincula; os obrigatórios (no caso de o administrador discordar do parecer, deverá submeter novo ato à análise); e os vinculantes, quando a autoridade age conforme o parecer ou, simplesmente, não age.

Assim Torna-se possível, assim, consubstanciado nos julgados retrocitados, resumir em poucas linhas as mais recentes e significantes decisões do STF, nos termos a seguir expostos:

- a) os advogados públicos não são totalmente irresponsáveis no desempenho de sua função consultiva;
- b) havendo a responsabilização dos advogados públicos, limitam-se tais hipóteses aos casos em que atuaram com dolo ou erro inescusável;
- c) há a possibilidade desses agentes públicos virem a prestar explicações nos tribunais de contas, desde que as imputações advenham de dolo ou erro inescusável; d) em casos em que o parecer é obrigatório ou vinculante, o consultor público pode ser considerado corresponsável pelo ato administrativo.

Resumidamente não seria razoável imputar responsabilidade ao agente, a título de culpa, se ele agiu com os cuidados esperados para a situação.

Nesse sentido, trecho do voto do relator, ministro José Antônio Barreto de Macedo, na Decisão n. 289/1996, do Plenário do TCU:

[...] quando o administrador age sob o entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido. Ocorre que o apelo a tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência'.

Di Pietro (1995) afirma finalmente que diante de tais condições, 'não há como responsabilizar o advogado, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer',

4 ANALISANDO O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O Controle Interno é uma exigência legal e está contido como dispositivo no Art. 74, da Constituição Federal/88, mas sua existência se justifica principalmente por promover a governança, da mesma forma como é tido como instrumento de defesa do Patrimônio Público e resgate da confiabilidade. (FERNANDES, 2016).

Ainda segundo esse autor O objetivo principal do controle interno é o de possuir ação preventiva antes que ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil, principalmente o art. 37, seus incisos e parágrafos.

De acordo com Gomes (1999):

Um sistema de controle compreende a estrutura e o processo de controle. A estrutura de controle deve ser desenhada em função das variáveis-chave que derivam do contexto social e da estratégia da organização, além de levar em consideração as responsabilidades de cada administrador ou encarregado por centros de competência. A estrutura contém, ainda, o sistema de indicadores de informações e de incentivos.

Considera também que o controle interno se funda em razões de ordem administrativa, jurídica e mesmo política. Sem controle não há nem poderia haver, em termos realistas, responsabilidade pública. A responsabilidade pública depende de uma fiscalização eficaz dos atos do Estado.

Sendo assim o controle interno opera na organização compreendendo o planejamento e o orçamento dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação. É um instrumento eficiente e eficaz de gestão com fins de ordenamento do sistema jurídico .

A Constituição Federal Brasileira assim se refere sobre o tema:

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e nesse sentido destaca-se aqui também que cada poder com seu respectivo e sistema de controle interno operam conjuntamente para tal.

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno.

O Art 76 da Lei nº 4.320/64, estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Nota-se que alguns avanços acerca dos princípios de planejamento do orçamento e do controle ocorrem após a implementação da Lei nº 4.320/64 ,ao definirem novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos. Relativos aos custos dos bens e serviços, tanto a Lei 4.320/64 (art. 85), quanto o Decreto-Lei 200/67 (art.25, IX e art. 79) estabeleceram que a contabilidade deveria apurá-los, a fim de buscar uma prestação de serviços econômica e evidenciar os resultados da gestão. Mais de 30 anos se passaram sem aplicação, e a Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, volta a exigir a apuração dos custos, como se nunca tivesse havido legislação anterior (FERNADES, 2018).

Para esse autor a importância dessa lei reside principalmente no fato de que a partir dela a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais será mais constante, uma vez que ela veio regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de

gestão fiscal responsável. Sendo assim haverá maior rigor e preocupação quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos.

A criação dessa lei tem suas origens na crise fiscal brasileira em finais da década de 90. A idéia era de que todos os orçamentos públicos deverão apresentar superávit primário. Assim, espera-se que os ciclos históricos de déficits nos orçamentos públicos sejam interrompidos, em razão deste novo sistema de monitoramento e responsabilização.

Conforme Motta (1999)

O impacto causado pela LRF, desde sua proposição, encarece o princípio jurídico da *eficiência* quando focaliza o estrito liame que deve existir entre a fixação e a execução de metas fiscais, enfatizando o controle do percurso para consecução de resultados. Torna concreto e palpável o princípio da *economicidade*, pela conceituação mais exata de gestão orçamentária e fiscal. Reaviva a noção de continuidade administrativa, até então pouco explorada pelo ordenamento legislativo e mesmo pela doutrina nacional. E desenvolve, sobretudo, o princípio fundamental da *responsividade* ("*accountability*"), correlato a todos os demais descritos no art. 37 da Carta Magna.

Considera-se assim que o Sistema de Controle Interno constitui um instrumento de gestão que compreende procedimentos, métodos e rotinas adotadas dentro de uma organização, com o objetivo de salvaguardar seus recursos, verificar a exatidão e veracidade de suas informações, assim como o de promover a eficiência nas operações, no cumprimento das metas e objetivos programados nas leis orçamentárias.

De acordo a esse principio os atos da Administração jamais podem desvincular-se das normas, sob pena de nulidade do negócio jurídico que vier a ser celebrado sem essas observâncias. O suporte de orientações emanadas dos Tribunais de Contas (Normativas ou Pareceres de Consulta), e do Assessoramento Jurídico.

Assim, a ação dos agentes de controle deve ser realizada com fiel cumprimento das diretrizes de políticas públicas e acatamento de leis e normas em

geral. Em certos casos, o agente de controle substitui o administrador, confundindo o desempenho de sua função. Nesse caso, provável que um agente de controle seja capaz de encontrar solução mais eficaz do que a que foi aplicada, até porque tem a vantagem de chegar após o fato, aferindo as causas e conseqüências da decisão.

Novamente há estreita correlação entre gerir e controlar, corolário do princípio da segregação das funções. Quando busca o fiel cumprimento das normas e diretrizes, o órgão de controle também tolera um conjunto de interpretações consideradas juridicamente razoáveis e ações que não tiveram o rendimento ótimo, por terem sofrido os efeitos de fatores imprevistos.

Conforme Motta (1999), a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é nesse sentido:

1. quando o administrador age com base em parecer jurídico bem fundamentado, que adota tese juridicamente razoável, em princípio, não pode ser condenado; [1]
2. a liberdade de gestão não está fora da ação do controle, que deve guiar-se também pelo princípio da razoabilidade. Em relação, por exemplo, a acordo judicial, submetido a exame do TCU, concluiu este que ficou demonstrada a pouca possibilidade de êxito, ensejando julgamento pela regularidade. Asseverou o relator que a avaliação jurídica apontava reduzidas possibilidades de sucesso dos recursos interpostos em virtude de decisões pretéritas similares prolatadas pelo Judiciário; [2]
3. mesmo na hipótese de parecer encomendado pela Administração, os órgãos de controle procedem ao exame da tese sustentada, em respeito à possibilidade de interpretações divergentes, mas não estão obrigados a acolher a tese, mesmo que subscrita por nomes de expressão;
4. O TCU tem por regra não penalizar o agente quando adota, em questão ainda não definida em sua jurisprudência, tese juridicamente razoável.
O princípio da aderência a diretrizes e normas consta expressamente entre os que regem o controle interno.

Ainda segundo Motta (1999) O parecer deve ser emitido antes da prática do ato para que essa lógica se aplique; emitido posteriormente, constitui-se defesa de ato já praticado, retirando-se-lhe a força de sustentação do processo decisório”

A partir desse princípio surge a responsabilidade do órgão jurídico. Em termos de lógica, se o administrador que age com base em parecer que analisa

questão fundamentada em doutrina e jurisprudência não pode ser penalizado, é certo que o parecerista também não o será. O parecer deve ser emitido antes da prática do ato para que essa lógica se aplique; emitido posteriormente, constitui-se defesa de ato já praticado, retirando-lhe a força de sustentação do processo decisório.

O autor sugere que na maioria das vezes, seja em razão do volume de trabalho ou por compreender que a consulta contenha ato de menor expressão, por vezes o parecer não apresenta elementos suficientes para a completa compreensão do gestor. É possível até que a fundamentação seja tão deficiente que se justifique o chamamento ao processo do advogado para a defesa do ato. Em tais situações, o gestor ficará melhor protegido, pois o tribunal estaria convocando o gestor e o respectivo advogado que emitiu parecer inconsistente.

Ainda no entendimento deste autor, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sentido contrário, decidiu que o TCU não tem competência para determinar a audiência ou citação de advogado de empresas públicas por atos praticados no regular exercício de sua atividade solidariamente com o administrador, porquanto os pareceres técnico-jurídicos não constituem atos decisórios. Silva (2004).

Para Silva, (2004, p. 216), “a Controladoria tem autonomia para captar e desenvolver sistemas de informações gerenciais que facilitem o processo decisório”. Afirma ainda o autor, que a Controladoria do setor público se fundamenta no próprio objetivo constitucional e nas metas propostas, verificando de maneira independente o grau de comprometimento dos agentes públicos, as políticas determinadas, através de análise do desempenho da gestão administrativa e dos controles existentes.

Silva (2004, p. 215), afirma que ; “a Controladoria deve cuidar de um fluxo de informações gerenciais internos que facilite a tomada de decisões pelo administrador, assim como de um fluxo de informações externas que permita a qualquer pessoa a entender as ações do Governo”.

Desta forma, entende-se que viabilizar esses procedimentos na administração pública, reduzir a burocracia no trâmite de documentação, mantém o intuito de proporcionar maior eficiência e retomada da objetividade nas ações governamentais ao introduzir eficientemente o Sistema de Controle Interno, certamente trará mais qualidade e direcionamento quanto aos gastos públicos, além do atendimento à legalidade formal que se faz necessário.

O Sistema de Controle Interno assim, representa peça fundamental de controle gerencial para a tomada de decisões, pois propiciam mudanças culturais e metodológicas da organização mediante a adoção de medidas que prestigie a ética num ambiente de controle, inclusive a avaliação de riscos e o sistemático e constante acompanhamento à monitoração de ações e procedimentos. Para tanto, a questão é como fazer e qual a metodologia a ser utilizada para que este Sistema seja confiável e leve ao seu objetivo final.

4.1 FUNÇÕES E PRINCÍPIOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O Controle Interno surge a partir da edição da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no TÍTULO VIII – Do Controle de Execução Orçamentária, Capítulo II – Do Controle Interno, art. 76, com suas finalidades inseridas no art. 75, mas somente com a Constituição de 1967, que o Controle adquiriu status constitucional, onde o art. 71, I, tratava do assunto. De acordo com Ferraz (1999, p.120), foi o primeiro momento que se ouviu a terminologia controle interno: Pela primeira vez foi utilizado os termos controle interno e controle externo para designar as atividades integradas de fiscalização, financeira e orçamentária do Estado.

A lei determinou que o sistema de controle interno do Poder Executivo, seria definido por lei e que o controle externo, ficaria a cargo do Legislativo, exercido pelo Tribunal de Contas. Porém com a promulgação da Constituição de 1988, o Controle Interno passa a ter maior relevância, se fortalecendo ainda mais com o advento da Lei Complementar 101/2000, em precípuos o Parágrafo único do art. 54 e art. 59, que estabelecem importantes funções: Art. 54. Parágrafo único.

Ainda rege que o relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: A Constituição Federal de 1988, não deixou de fora as finalidades do controle interno, em seu art. 74, determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada o sistema de controle interno, a serem observadas:

- I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da conduta alheia e controle-orientação, possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia. Araújo e Arruda (2006, p.11)

Araújo e Arruda (2006, p.11), apontam o controle como sendo o "conjunto de medidas necessárias ao perfeito funcionamento de um sistema, seja ele simples ou complexo, de modo que sejam alcançados seus fins e objetivos". Reporta ainda que na verdade é elemento fundamental para a continuidade das operações desse sistema.

Na visão de Meirelles sua dimensão é mais orgânica e pragmática "controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Meirelles (2003, p. 636),

Entendendo que o controle interno esta diretamente ligado à função administrativa, e entendendo a forma pela qual os objetivos devem ser alcançados através da atividade das pessoas que compõe a organização, sua finalidade é verificar se a execução esta de acordo com o que foi planejado, possibilitando que todas as coisas funcionem de maneira certa e em tempo certo.

Acerca disso Medauar (1993), aclara que o mais adequado é se referir ao controle interno da Administração Pública a fiscalização sobre seus próprios atos e

atividades de seus órgãos e entidades descentralizadoras que lhe estão vinculadas, o que se aplica tanto no controle interno da Administração Pública nos estados unitários quanto no controle interno nos Estados Federais ou Estados dotados de entes autônomos, pois neste caso cada nível de poder político é dotado de aparelhamento administrativo próprio, os quais devem possuir mecanismos próprios de controle.

Chiavenato (2006, p. 457), define que “o controle interno compreende o conjunto integrado de métodos e procedimentos com vistas a assegurar a salvaguarda dos ativos e a eficácia operacional”. Quanto às formas de controle interno Silva (2003), aclara que embora as formas quanto ao momento de atuação do controle interno não estar expresso na Constituição, estas se caracterizam em a priori, concomitante e a posteriori, Pietro (2007, p.599) define cada um deles: “o primeiro é destinado ao impedimento de atos ilegais, o segundo é um acompanhamento da execução desses atos e o terceiro averigua os atos já praticados.”

Para tanto , visando um direcionamento das rotinas de controle , são impostos princípios ao controle interno que se estabelecem através de um conjunto de regras e diretrizes que visam um ordenamento para se atingir os objetivos estabelecidos. O Senado Federal dispõe esses princípios, como sendo:

PRINCÍPIO DA RELAÇÃO CUSTO/BENEFÍCIO: ou seja, “[...] o custo de um controle não deve exceder aos benefícios que ele possa proporcionar”, consiste na redução da probabilidade de haver falhas e desvios no cumprimento dos objetivos e metas traçadas nas leis orçamentárias.

O PRINCÍPIO DA QUALIFICAÇÃO ADEQUADA: está relacionado com o dever do governo de garantir ao agente público, treinamento e rodízio nas atividades exercidas, a fim de evitar vícios. A eficácia do controle interno está relacionada com a competência e integridade deste agente, para tanto é fundamental que haja uma política de pessoal que contemple: - seleção e treinamento de maneira criteriosa e sistemática; - proporcionar o rodízio entre os agentes para evitar os riscos de

fraudes; - incentivar os agentes a usufruírem de seus direitos, enquanto servidores públicos como: férias e licenças.

O PRINCÍPIO DA DELEGAÇÃO DE PODERES E DETERMINAÇÃO DE RESPONSABILIDADES: está atrelado à delegação de competência, que passa a ser utilizada como instrumento para descentralizar a administração e para a obtenção de rapidez e objetividade nas decisões, ou seja, “O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação”.

Nesse interím, em qualquer órgão/entidade, devem ser observados: - existência de regimento/estatuto e organograma (impactua na definição de quem é a autoridade, quais são suas responsabilidades); - Manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.

PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES: este determina que a estrutura de controle deve separar as funções de autorização, de operação, de execução, controle e contabilização, considerando que a mesma pessoa executando várias funções passa a ser passiva de erros, fraudes e desperdícios, dentre outros. Portanto, é importante que este princípio seja observado e obedecido.

O PRINCÍPIO DAS INSTRUÇÕES DEVIDAMENTE FORMALIZADAS: revela que para se atingir um grau de segurança adequada é necessária a introdução de normas e procedimentos eficazes, que tracem com clareza e objetividade o caminho a ser seguido.

PRINCÍPIO DOS CONTROLES SOBRE AS TRANSAÇÕES: passa a ser o comprometimento com os registros contábeis, financeiros e operacionais a serem registrados de acordo com os documentos recebidos (atos legítimos), estando estes relacionados com a finalidade do órgão/entidade, assim como autorizados por quem de direito.

PRINCÍPIO DA ADERÊNCIA ÀS DIRETRIZES E NORMAS LEGAIS: Relaciona-se com a necessidade de estabelecer direcionamento para o

cumprimento das atividades exercidas pelo órgão/entidade, determinando e assegurando a observância das diretrizes, planos, normas, leis e regulamentos.

4.3 OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

A operacionalização do controle interno no setor público está diretamente relacionada ao cumprimento do que se dispôs realizar no Plano Plurianual, instrumento que define o plano de governo para o período de quatro anos, divide-se ainda este, em outras duas leis: a Lei de Diretrizes Orçamentária que consiste em nortear e elaborar os orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública e a Lei de Orçamento Anual que objetiva viabilizar a realização destas ações planejadas no Plano Plurianual obedecendo a Lei de Diretrizes Orçamentária para então transformá-las em realidade.

Em termos práticos o órgão de Controle Interno regulamentará as atividades a serem executadas, sendo indispensável à autonomia deste órgão, ou seja, deve ser um órgão dotado de independência funcional e econômica, com uma equipe de profissionais comprometidos e imparciais, para que se proporcione uma razoável segurança de que os objetivos e metas serão alcançados.

No que tange aos agentes executores da máquina administrativa, esta estrutura proporcionará eficácia nas atividades desenvolvidas, pois todos os passos serão averiguados pelo controle interno, numa ação de prevenção e ou detecção de erros, por conseqüente, capta riscos de irregularidade ou não aderência às normas e diretrizes preestabelecidas.

Para obter otimização de recursos na implantação do controle interno o município contará com a estrutura existente nos órgãos, explicando melhor, cada secretaria agirá de forma descentralizada, portanto passa a não existir a função hierárquica entre secretarias. Para se definir o grupo de pessoas do sistema de controle interno deve-se buscar profissionais altamente especializados, ocupantes de cargo efetivo, aprovados em concurso público, Regidos por Lei específica –

Estatuto dos funcionários de cada ente da federação e ter cumprido o estágio probatório.

Usualmente esta estrutura deverá contar a principio com no mínimo doze servidores, sendo: dois contadores, um economista, dois administradores, dois advogado, dois 12 engenheiro civil, dois pedagogo, um médico, que terão um mandato de dois anos para permanecerem na função, ou seja, haverá alteração do grupo a cada dois anos visando evitar os vícios funcionais. Neste caso todos os membros estarão em igualdade de função, independente da especialidade serão “controller”, o que afasta a necessidade de se constituir uma cargo de Secretário junto ao Sistema de Controle Interno, servindo cada controller como feedback para os demais.(FERNANDES, 2016).

Como incentivo e motivação no exercício da função à criação de uma gratificação é relevante, pois requer muito trabalho e responsabilidade, lembrando que se conivente com as irregularidades a Lei 101/2000, em seu art. 59 exprime que o controle interno responderá solidariamente, sendo, portanto um limitador da irresponsabilidade destes agentes.

Ainda em Fernandes (2016) a seleção dos membros do Sistema de Controle Interno é de responsabilidade do Secretário de cada órgão, que através do processo de lista tríplice, escolherá dentre seus melhores servidores, 3 (três) que apresentarão currículos e passarão por entrevista, após análise do Titular da Secretaria serão levados a apreciação do Prefeito detentor da escolha final.

Os trabalhos realizados pelas subunidades de controle serão realizados em regime de colaboração, sendo a hierarquia inexistente entre secretarias, porém a responsabilidade pelo controle é compartilhada, uma vez que cada secretaria é responsável pelas suas informações. Para o efetivo comprometimento das informações das unidades de controle, as subunidades repassarão para suas unidades as normas e diretrizes a serem seguidas, visando à coleta dos dados que serão encaminhadas ao Sistema de Controle Interno, onde cada unidade de controle é responsável pelas informações por ela gerida, cabendo assim, ao órgão Central de Controle no momento do recebimento destes dados, unificar, analisar e determinar as correções ou complementos quanto aos dados recebidos, em caso de necessidade. (FERNANDES, 2016).

No que tange às atividades de controle geridas pelas unidades de controle, cabe a realização de mapeamento ou fluxogramas, dessas atividades para detectar, analisar e medir o grau de vulnerabilidade e os impactos decorrentes da existência de riscos, no que tange a irregularidade, imprudência e qualquer outro desvio que poderá ocorrer, além do que é importante que num dado momento do processo, mais de um servidor seja responsável por esta atividade, obedecendo ao princípio da segregação de funções.

Este mapeamento é responsável pelas mudanças na operacionalidade das atividades exercidas pelos agentes públicos, através desta técnica é possível diminuir o processo, otimizando recursos e tempo, é nesta fase que se identifica as falhas geridas pela atual operacionalidade além de melhorar toda a estrutura busca também mudar o comportamento das pessoas envolvidas no processo como um todo.

Os relatórios emitidos pelas unidades de controle deverão ser confeccionados conforme solicitação do Sistema de Controle Interno que estará em conformidade com os relatórios solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado. Cada unidade seguirá um determinado padrão, sendo que na medida em que os controles são utilizados serão também aperfeiçoando e informados as subunidades quanto às alterações a serem cumpridas.

Ressalte-se aqui que este processo traz responsabilidade a todos os envolvidos, portanto, é importante destacar a qualificação e a valorização dos agentes públicos, que deverão estar atentos a todas as atividades exercidas por eles, visando a transparência e eficiência para que tudo transcorra de maneira adequada e que se evite qualquer tipo de ingerência. Aqui volta-se sempre à questão da prudência e comprometimento ético com o serviço público.

A sustentabilidade da implantação do Sistema de Controle Interno depende do comprometimento de todos e objetiva, proporcionar, serviços públicos mais eficazes, transparência nas atividades dos órgãos públicos, retomada da confiabilidade e credibilidade do cidadão e, principalmente demonstrar ao gestor da instituição o quanto benéfico pode se tornar um sistema de acompanhamento, que contará com informações precisas e confiáveis, além de propiciar a toda estrutura estatal práticas e observância aos princípios constitucionais. (FERNANDES, 2016).

Destaca-se enfim que o controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmem transparência à gestão da coisa pública. Desta forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de accountability, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos.

O controle interno é um conjunto de ações deliberadas pelos agentes, pelas pessoas, enfim pelo servidor que imbuídos de autoridade conferida pelo Executivo devem primar pelo bom andamento dos serviços e dos recursos públicos, evitando a corrupção tão deliberada e usual nas agências públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em face às dificuldades encontradas pelos pareceristas na sua atuação frente à Administração Pública, buscou-se aqui nesse estudo além de ressaltar a atividade desse profissional delinear a atividade engenhosa e eficiente na análise de minutas de editais e contratos, o que representa, significativamente, um controle eficiente e preventivo da legalidade, buscando impedir irregularidades e desvios de recursos públicos.

Ao retirar proteger o certame de cláusulas viciadas capazes de direcionar o processo licitatório, restringirem a competitividade ou criar situações prejudiciais ao deslinde isonômico da licitação, esse profissional demonstra as finalidades do Direito Administrativo no cuidado ao erário público.

Em um momento da história no qual se debate a ética nas instituições os advogados públicos precisam demonstrar a sua face voltada para o bem-estar comum, para a defesa do Estado Democrático de Direito e para o cuidado com dinheiro público.

Ao assumir sua parcela de responsabilidade nas decisões o parecerista defende a face do Direito o que não pressupõe que os pareceres por eles emitidos sejam total responsabilidade sua quando não adotados e respeitados. Para garantir que o rigor e decoro aconteçam é preciso sim que haja fiscalização da emissão desses pareceres nos procedimentos licitatórios, garantindo assim lisura na atuação, imparcialidade, e principalmente direcionada aos interesses e necessidades da população em geral.

O jurista que busca a probidade e que visa Coibir a fundamentação legal em seus atos e na sua conduta possibilita uma maior lisura nas contratações públicas, protegendo assim os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas licitações.

O parecer jurídico, não deve servir de instrumento para a facilitação de interesses particulares, deve sim, servir como controle e prevenção e principalmente

para coibir e não respaldar as ilegalidades cometidas por parte significativa dos gestores atuais.

É sabido que vários pareceres são feitos sem o esmero compatível com a coisa e a causa pública, chancelando atos desmesurados e malversações de dinheiro público. De acordo com Galli (2016) o parecer jurídico é meramente opinativo e torna-se possível concluir que o mais importante não é responsabilizar ou não o parecerista, mas efetivar a fiscalização sobre a confecção dos pareceres, possibilitando a imputação da responsabilidade quando houver dolo, má-fé ou erro inescusável, como nos casos em que um gestor público inapto, mas eleito pelo voto popular, baseia-se na emissão de um parecer para tomar uma decisão, e este documento não se apresenta devidamente fundamentado pelo técnico competente, qual seja, o assessor jurídico.

Por fim, deduz-se aqui que o parecerista tem a faculdade de seguir uma diretriz e defendê-la, desde que devidamente fundamentada e sedimentada pela legislação vigente (princípios da legalidade e da motivação). Entende-se aqui que o direito não é uma ciência exata e possui várias estradas que chegam ao mesmo destino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 abril. 2018.

_____. **Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 21 abril. 2018.

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração

Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 abril. 2018.

CAMMAROSANO, Márcio. **Da Responsabilidade de autoridades governamentais por atos que expedem tendo por suporte pareceres do judiciário. Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba, vol. 37, p. 228, mar.**
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010

COELHO, E. M.. **Gestão do conhecimento como sistema de gestão para setor público.** Revista do Servidor Público. Rio de Janeiro, ano 55, nº 1, . 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24ª edição – São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diógenes (coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37ª ed. atual., São Paulo. 2011 Revista dos Tribunais.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

Ministério da Fazenda. IN 01, de 06 de abril de 2001 – Secretaria Federal de Controle Interno.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. *et. al.* **Direito Administrativo**. São Paulo. Malheiros, 2008.

_____, **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**, 2ª ed., 1995, Malheiros.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5 ed. Curitiba: Zênite, 2008.

OLIVEIRA, Priscila Emanuele Falcão de. **Pregão Eletrônico: inovações e tendências nas licitações públicas**. Maceió: EDUFAL, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI . Responsabilidade do parecerista técnico que opina nos processos de contratação administrativa. **Boletim de Licitações e Contratos**, v.25, n.5, maio. 2012

PEREIRA, Cláudia Cristina de Melo. **O Robô Lançador e o Pregão Eletrônico**. Disponível em: < <http://www.cadaminuto.com.br/noticia/268836/2015/05/14/o-robot-lancador-e-o-pregao-eletronico>> Acesso em: 05 de março de 2018.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle**. 3. ed., rev. e

atual., nos termos do Estatuto das Microempresas (Lei Complementar nº 123/06). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, Arídio. **Desvendando o Pregão Eletrônico**. Arídio Silva, José Araújo Ribeiro, Luiz Alberto Rodrigues. – RJ: Revan, 2002.

Referencias Eletrônicas

<https://www.conjur.com.br/2016-jul-06/parecerista-nao-responsabilizad>

<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2381.pdf>

<https://jus.com.br/artigos/23617/a-responsabilidade-do-parecerista-juridico-perante-os-tribunais-de-contas-no-exercicio-da-funcao-consultiva>

<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/5798674>

www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Ac

<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2381.pdf>

<https://jus.com.br/artigos/55033/o-parecer-na-advocacia-publica-responsabilizacao-pela-sua-emissao>

<https://www.conjur.com.br/2016-jul-06/parecerista-nao-responsabilizado-acao-improbidade>

<https://altucunduva.jusbrasil.com.br/artigos/112028380/principios-gerais-da-licitacao>

<https://portal.conlicitacao.com.br/o-que-e-licitacao/introducao/>

<https://jus.com.br/artigos/8324/conceito-e-caracteristicas-da-advocacia>

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>

_____. *Lei federal n 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>

_____. *Decreto-Lei n 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>

_____. *Lei Complementar n 101, de 04 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal, Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Lei de Responsabilidade Fiscal LRFácil: guia contábil da lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: CFC, 2000.

CRUZ, Flávio da. *Comentários à lei 4.320*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. 22. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

MOTTA, Carlos Coelho Pinto. *Gestão fiscal: e resolutividade nas licitações*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças Públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PESSOA, Robertônio. *Curso de direito administrativo moderno*. 1ª ed. Brasília: Consulex, 2000.

Revista Brasileira de Contabilidade n. 135 – maio/junho 2002. p. 62

Revista L&C Direito e Administração Pública n. 53 – novembro de 2002, Brasília: Consulex. p.40-41

SILVEIRA, Roberto Zanon da. *Tributo, [educação](#) e cidadania*. 1. ed. Vitória: IHGES, 2002.