



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL

Faculdade de Direito de Alagoas – FDA

ALEXANDRE ROGÉRIO PARANHOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO
RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DE PARECERES FUNDAMENTADORES DOS
CONTRATOS PÚBLICOS**

**Maceió/AL
Outubro/2022**

ALEXANDRE ROGÉRIO PARANHOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO
RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DE PARECERES FUNDAMENTADORES DOS
CONTRATOS PÚBLICOS**

Monografia de Conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Lobo Gomes

Assinatura do Orientador

**Maceió/AL
Outubro/2022**

Catlogação na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

P223r Paranhos, Alexandre Rogério.
Responsabilidade civil do corpo técnico jurídico responsável pela emissão de pareceres fundamentadores dos contratos públicos / Alexandre Rogério Paranhos. – 2022.
72 f.

Orientador: Filipe Lobo Gomes.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 61-68.
Apêndices: f. 69-72.

1. Brasil. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. 2. Responsabilidade civil. 3. Erro grosseiro. 4. Decisões jurisprudenciais. 5. Contratos administrativos. I. Título.

CDU: 342.98:347.51

Folha de Aprovação

ALEXANDRE ROGÉRIO PARANHOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO
RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DE PARECERES FUNDAMENTADORES DOS
CONTRATOS PÚBLICOS**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao corpo docente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Direito, obtendo a devida aprovação perante a presente banca examinadora no dia 22 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

1º Avaliador (1AV) FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484  Assinado de forma digital por FABIO LINS DE LESSA CARVALHO:00098137484
Dados: 2022.12.22 19:11:58 -03'00' **Matrícula** _____

2º Avaliador (2AV) KEZIA SAYONARA FRANCO
RODRIGUES
MEDEIROS:05393149433  Assinado de forma digital por KEZIA SAYONARA FRANCO RODRIGUES MEDEIROS:05393149433
Dados: 2022.12.02 11:17:02 -03'00' **Matrícula** _____

(Assinatura legível com carimbo, se professor)

Antes de tudo, o agradecimento vai a Deus, meu único pai, aquele em quem sempre tive como referencial de fé, quem me capacita para realizar, e aguardar com sabedoria o tempo de colher.

Com amor, à minha mãe “Breda”, mulher guerreira, mãe e pai, sem estudo formal, ofertou com muito empenho a oportunidade de seus três filhos estudarem e se formarem em uma universidade pública e com isso forjou suas experiências no tempo e acompanhou a evolução do conhecimento dentro de casa através da nossa educação.

Às minhas duas irmãs, Lucielma, e em especial Lucimara, esta teve a oportunidade de me passar tranquilidade e orientação verbal, em alguns momentos de desestabilidade, na árdua caminhada de conclusão deste trabalho.

Aos amigos que assim se fizeram, no Campus, quando precisei de orientação durante o caminhar da graduação, como o sábio compadre Clebson, que me ajudou no meu desenvolvimento pessoal estudantil e na confecção do título deste trabalho, e ao Luiz Aguiar, o qual, sempre solicito me fez perceber que não era somente a minha caminhada de estudo e pesquisa que era difícil, todas são, sem exceção.

À Faculdade de Direito de Alagoas e seu notável corpo científico, em especial meu orientador, prof. Dr. Filipe Lobo, ao Presidente da Banca, Prof. Dr. Fábio Lins, a prof^a. Ma. Kézia Sayonara, à coordenadora de TCC, prof^a. Dra. Lana Palmeira, e todo secretariado da FDA.

Não podia deixar de citar agradecimento a Larissa Guimarães, que me propiciou suporte para iniciar este curso e de toda atenção despendida principalmente no período de integração e readaptação à universidade, em especial, a este curso. Ao amigo de trabalho, Sollano Ricardo, das vezes em que permitiu minha ausência do posto de trabalho para comparecer a compromissos estabelecidos pela FDA.

Dedico como agradecimento a todas as demais pessoas não citadas, mas que em algum momento me incentivaram a chegar e a concluir mais um ciclo.

Por último, e por motivo especial, dedico esta obra, em forma de agradecimento, à minha esposa Rafaela por me incentivar e torcer pelo término deste ciclo. Em especial, a meu filho João Rafael, na vicissitude de seus 5 anos de idade, com o desejo de ter ainda mais minha atenção e, por algumas vezes, presenciar minha solitária angústia, ofertou inúmeras vezes ajuda na construção deste TCC, até que, sentou-se no meu colo e diante deste computador, digitou duas palavras, tornando-se aquele que através de simples e inocente ato, perante toda escalada desta obra, quem mais me impulsionou a seguir avante.

Gratidão a tudo e a todos.

Resumo: Com o presente trabalho, teve-se por objetivo analisar elementos que ensejam a responsabilidade civil do corpo técnico jurídico, de modo a clarear sobre qual fundamento se enseja esta responsabilidade nos casos de emissão de parecer jurídico fundamentadores dos contratos públicos, tema de grande relevância na doutrina especializada, e em âmbito jurisprudencial, despertando interesse de entendimento dos mais diversos ramos do Direito. Adotou-se uma pesquisa de método qualitativo com abordagem eminentemente descritiva, partindo-se das premissas legais e de posicionamentos doutrinários para posteriormente analisar dados jurisprudenciais e operar as considerações finais. Para tanto, o trabalho dividiu-se em cinco capítulos, iniciando pelo estudo do conceito da responsabilidade, tanto no âmbito civil, quanto na seara constitucional. A seguir, analisou-se a natureza jurídica do conceito de culpa, bem como se observou a questão do erro grosseiro, seguido de uma abordagem à Lei 13.655/2018, de forma detida, ao seu artigo 28, que trata da responsabilidade do agente público e ao artigo 53 da Lei 14.133/2021, o qual versa sobre controle prévio de legalidade pelo órgão consultivo jurídico. Na sequência apresentou-se a conceituação de agentes públicos, delineando a importância do corpo técnico jurídico e o parecer fundamentador de contratos públicos. Por conseguinte, adentrou-se no estudo das decisões jurisprudenciais acerca da responsabilidade civil do parecerista jurídico. A medida que vem se estabelecendo um entendimento decisivo e de declaração uníssona, que se pautem em objetividade legal ao invés de critério abundante de subjetividade, é de fundamental importância este esclarecimento para que advogados que venham de alguma maneira estabelecer vínculo com a administração possam desempenhar com segurança suas funções consultivas, sem o receio de que serão responsabilizados civilmente, por sua atuação proativa em busca de uma melhor sugestão opinativa emitida.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil. Artigo 28 da LINDB. Erro grosseiro. Parecer Jurídico. Decisões Jurisprudenciais.

Abstract: With the present work, the objective was to analyze elements that give rise to the civil liability of the legal technical staff, in order to clarify the basis on which this responsibility arises in cases of issuing legal opinions that support public contracts, a topic of great relevance in specialized doctrine, and in jurisprudence, arousing interest in understanding the most diverse branches of law. A qualitative research method was adopted with an eminently descriptive approach, starting from legal premises and doctrinal positions to later analyze jurisprudential data and operate the final considerations. Therefore, the work was divided into five chapters, starting with the study of the concept of responsibility, both in the civil sphere and in the Constitutional field. Next, the legal nature of the concept of guilt was analyzed, as well as the issue of gross error, followed by an approach to Law 13.655/2018, in a detailed way, to its article 28, which deals with the responsibility of the public agent and article 53 of Law 14.133/2021, which deals with prior control of legality by the legal advisory body. In the sequence, the conceptualization of public agents was presented, outlining the importance of the legal technical staff and the founding opinion of public contracts. Therefore, it entered the study of jurisprudential decisions about the civil liability of the legal expert. As a decisive understanding and unison statement is being established, which is based on legal objectivity instead of abundant subjectivity criteria, this clarification is of fundamental importance so that lawyers who come in some way to establish a bond with the administration can play with safety carry out their advisory functions, without the fear of being held civilly liable, for their proactive action in pursuit of a better opinion suggestion issued.

Keywords: Civil Liability. Article 28 of LINDB. gross error. Legal Opinion. Jurisprudential Decisions.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	10
2.2 O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL.....	10
2.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL NA CONSTITUIÇÃO.....	11
2.4 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE.....	12
3. DIMENSÕES JURÍDICAS DO CONCEITO DE CULPA.....	13
3.1 CONCEITO DE CULPA NO DIREITO CIVIL.....	13
3.2 CULPA <i>STRICTO SENSU</i>	15
3.3 CULPA <i>LATO SENSU</i>	17
3.4 CONCEITO DE DOLO E O DIREITO SANCIONADOR.....	18
3.5 ERRO GROSSEIRO.....	21
4. NORMA PERTINENTE À RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA.....	24
4.1 CONCEITUAÇÃO DA LEI 13.655/18.....	25
4.1.1 O ARTIGO 28 DA LINDB.....	26
4.2 LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	28
5. O ADVOGADO PARECERISTA, AGENTE PÚBLICO.....	30
5.1 O CORPO TÉCNICO JURÍDICO PARECERISTA (ADVOCACIA PÚBLICA)	31
5.2 FUNÇÃO CONSULTIVA DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO.....	33
5.3 PARECER CONSULTIVO E OPINATIVO.....	36
6. RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO PERANTE AS CORTES SUPERIORES.....	41
6.1 DECISÕES EMBLEMÁTICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	42
6.2 O ATUAL POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	51
6.3 RESPONSABILIZAÇÃO DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO PARECERISTA.....	55
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS.....	60
APÊNDICE - ANEXO 1 – TABELA DE ACÓRDÃO DO TCU.....	68

1. INTRODUÇÃO

A naturalidade com que ocorre, na execução de contratos públicos de licitação, a suspensão do exercício de tal serviço por haver, posteriormente à sua entrada em vigor, indícios de vício em fase pré-licitatória.

Busca-se entender e tornar mais compreensível – para todos que lidam com contratos públicos, a obscuridade acerca da responsabilidade civil na fase pré-processual, etapa que antecede o firmamento dos contratos de licitação, fase que é superada com o lançamento dos pareceres técnicos, os quais servem de fundamentação para a materialização do ato administrativo pelo gestor público – em caso de possível responsabilidade, se seria esta do consultor jurídico parecerista, do gestor público ou de ambos.

Ademais, procurando propiciar um caminhar consciente e diligente no desenvolvimento dos processos licitatórios e uma execução perfeita de seus procedimentos, fomenta-se, deste modo, o favorecimento pela preservação do princípio da continuidade do serviço público; e para que não haja risco da falta do serviço é de fundamental valia que todos que tenham contato com os processos de licitação conheçam das atribuições, responsabilidades e consequências por ações e omissões no trato com este importante instrumento de firmamento de contratos públicos.

E quanto à responsabilidade civil do corpo técnico-jurídico responsável pela emissão de pareceres que fundamentam a materialização dos contratos licitatórios, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas da União apresentam entendimento disforme em relação à matéria, tanto dentro de suas próprias casas, quanto entre as duas cortes, a judiciária e a de contas.

Assim sendo, diante desta controvérsia, percebe-se a necessidade de se avaliar os efeitos das decisões, quanto a responsabilidade civil, proferidas sobre o corpo técnico jurídico parecerista responsável pela emissão de pareceres eivados de desconformidade em relação às perspectivas doutrinárias e jurisprudenciais, em sede de opinião fundamentadora de processo administrativo.

Questiona-se, por conseguinte, se o corpo técnico jurídico, responsável por subsidiar por meio de parecer opinativo em fase pré-processual da atividade licitatória, deve ser responsabilizado nos casos em que contratos já na fase de execução sejam declarados irregulares?

E por consequência tem como objetivo principal o presente trabalho compreender, sob uma perspectiva crítica, as decisões proferidas pelos tribunais superiores e tribunais de conta a respeito da responsabilização civil do corpo técnico jurídico responsável pela emissão de pareceres fundamentadores dos contratos públicos eivados de irregularidade.

Parte-se da hipótese que os pensamentos e decisões dos tribunais de direito e de contas serão formados transversalmente por uma nova perspectiva, quanto a responsabilização do agente público, haja vista se fazer presente no ordenamento brasileiro a Lei 13.655/18, a qual inseriu à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, o art. 28, que traz disposições atinentes à segurança jurídica e aplicação do Direito Público, com vistas à responsabilidade no tocante as decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Deste modo, na busca de viabilizar possíveis hipóteses de responsabilidade, desenvolve-se uma metodologia baseada na revisão bibliográfica, tendo como alicerce a exposição da doutrina especializada, artigos científicos, além da análise das decisões dos tribunais pertinentes ao presente trabalho, quais sejam, o de Direito (STF) e o de Contas (TCU).

Este trabalho se estrutura, por meio de cotejamento bibliográfico, em cinco capítulos; o primeiro desenvolve os conceitos de responsabilidade civil, perante a lei civilista; e como se dá a aplicação da responsabilidade subjetiva regressiva aos agentes públicos e sua previsão na CF/88.

O segundo capítulo lança exposições pertinentes à conceituação das modalidades de culpa: *lato sensu* e *stricto sensu*, incluindo neste capítulo a descrição de erro grosseiro, que alguns autores o denominam de culpa grave, e a conceituação de dolo e o direito sancionador.

Quanto ao terceiro capítulo, deter-se-á na análise da norma 13.655/18 e do art. 28 da mesma Lei, os quais tratam da responsabilidade da assessoria jurídica pública e ainda às atribuições do corpo técnico jurídico parecerista a partir do artigo 53 da nova Lei 14.133/2021, que regulamenta a temática sobre o controle prévio de legalidade.

Já o capítulo quarto vai externar a qualificação do corpo técnico jurídico responsável pela emissão de pareceres, abrangendo a classificação de agentes públicos, a função consultiva do corpo técnico parecerista e, conseqüentemente, como último subtópico deste capítulo, a importância dos pareceres fundamentadores dos contratos públicos.

A seguir, o capítulo cinco, o qual abordará a responsabilidade do corpo técnico jurídico emissor de parecer, detendo-se a reflexão a partir da análise jurisprudencial do STF e do TCU.

Por fim, tece-se conclusões sobre o conteúdo pesquisado, com uma perspectiva ampla e geral no que diz respeito a responsabilidade civil do consultor público parecerista, avaliando e apresentando o entendimento e o posicionamento atual das cortes de Contas e de Direito.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Para que se possa ter uma compreensão mais esclarecedora das decisões sobre a responsabilidade civil do parecerista, as quais se apresentam de forma desconforme entre os tribunais superiores STF e TCU, faz-se necessário a apresentação dos princípios, das normas e dos estudos doutrinários a respeito da responsabilidade, tanto em âmbito civil, com destaque do Código Civil de 2002, como a abordagem da responsabilidade da Administração no trato com os administrados, sob a luz da CRFB/88, conceituando, ainda, a responsabilidade civil no regramento constitucional, com atenção à responsabilidade subjetiva do agente público.

2.2 CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL

O conceito de responsabilidade é explicado, por meio de um consenso de diversos doutrinadores, como um dever jurídico conseguinte, que surge da infringência de um dever jurídico originário diante uma obrigação desrespeitada, e está intimamente ligado ao dever de corrigir um estado de harmonia - equilíbrio, o qual se desestabiliza após o fato danoso.

José De Aguiar Dias (2011, p. 01), em seu trabalho sobre o Tratado de Responsabilidade Civil, pontua o possível motivo na dificuldade de se definir o conceito de responsabilidade, sendo o fato de que toda manifestação da atividade humana traz consigo o problema da responsabilidade, sendo assim um aspecto da realidade social.

Gonçalves (2014) reforça que dentre as várias acepções existentes - algumas fundadas na doutrina do livre-arbítrio, outras em motivações psicológicas - apresenta, também, a noção de responsabilidade como aspecto da realidade social, destacando que:

Pode-se afirmar que responsabilidade exprime ideia de restauração, de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano. Sendo múltiplas as atividades humanas, inúmeras são também as espécies de responsabilidade, que abrange todos os ramos do direito e extravasam os limites da vida jurídica, para se ligar a todos os limites da vida social. (2014. p. 15).

Stolze e Pamplona (2019, p. 51) trazem uma concepção direta para dirimir o choque de conceitos ao aduzirem que a responsabilidade se apresenta como a violação de uma norma jurídica legal ou contratual preexistente, com ato danoso a outrem, torna-se motivo suficiente para responsabilização de tal ato em prol da subordinação das regras de convivência social, vale dizer, a obrigação de reparar.

Nesse sentido, o código civil apresenta a positivação de seu artigo 186, cuja definição é: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, constituindo-se então a obrigação de reparação (BRASIL, 2002).

Nesse pensamento, depreende-se que a ideia de responsabilidade possui uma multiplicidade de sentido, que caminha para o desdobramento de uma diversidade de definição, e conseqüentemente, caracteriza a importância do instituto no âmbito civil.

Desta feita, registra-se como fechamento do conceito de responsabilidade civil, e assim progredir para abordagem a respeito da responsabilidade civil constitucional, a doutrina apresentada por Cavalieri Filho “[...] responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.” (2015, p. 16).

2.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL NA CONSTITUIÇÃO

Apresentado o conceito doutrinário de Responsabilidade no Código Civil, avança-se à análise da Responsabilidade Estatal e da responsabilização do agente público à luz da Constituição. A Carta Magna preconiza a regra geral acerca da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico nacional, nos termos do art. 37, parágrafo 6º, que: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso no caso de dolo ou culpa.” (CRFB, 1988).

Assim, tratando-se de responsabilidade na Constituição Federal de 1988, a qual assevera que o dispositivo supramencionado se consagra na “teoria do risco administrativo” a qual garante que o Estado será responsabilizado quando causar danos a terceiros – e isso independe de culpa.

Matheus Carvalho (2017, p.343) ressalta que para que se enseje hipóteses de responsabilidade objetiva, consoante ao texto constitucional, a qual da vez a obrigação de reparar pelo Estado, independe da ocorrência da conduta dolosa ou culposa do agente, posto que a responsabilidade objetiva dispensa a análise dos elementos subjetivos culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo (vontade ou assunção do risco), confirmando-se, suficientemente, a ocorrência comprovada dos elementos: conduta, dano e nexo de causalidade perante o fato danoso.

No artigo 37, da Constituição Federal de 1988, é normatizada a possibilidade de responsabilização do ente público, e conseqüentemente uma relatividade em responsabilizar o agente causador do dano de forma regressiva pelo ente Estatal.

Deste apanhado, compreende-se que o dispositivo apresenta duas regras de responsabilização pelos danos causados a terceiros, quais sejam, a (teoria publicista) da responsabilidade objetiva do Estado e a (teoria civilista) da responsabilidade subjetiva do agente público (DI PIETRO, 2018, p. 888).

Detendo-nos, portanto, às regras da responsabilidade civilista, ou melhor dizendo, iremos analisar a responsabilidade subjetiva do agente público, quando da atuação do corpo técnico-jurídico parecerista.

2.4 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE

A parte final do § 6º, do art. 37, da CRFB/1988 estabelece que a responsabilidade do Estado conseqüentemente quando possível se materializa na responsabilidade regressiva sobre o agente público em caso de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Barcheth (2011, p.566) recorda que “ação regressiva, de ressarcimento, é aquela posta à disposição do Estado para que este se volte contra o agente público causador do dano [...] devolva ao erário o valor dispendido para indenizá-lo pelo ato ilícito praticado”.

Pelos ensinamentos de Carvalho Filho (2020, p. 940) fica demonstrado que qualquer lesão ou prejuízo ao administrado responsabiliza de modo objetivo o Estado diretamente, e o ente

público, evidenciando elementos subjetivos dolosos ou culposos em que possa ser atribuído ao agente público, sujeitará este a teoria da responsabilidade subjetiva.

Depreendendo-se, deste modo, que a Constituição recepcionou com total compatibilidade normativa, o art. 43 do Código Civil 2002, que assim se positiva: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”. (BRASIL, 2002).

À vista disso, infere-se que a responsabilidade do agente público, que se insere nessa relação, por meio da teoria do órgão, na qual faz a vez do Estado, exteriorizando seus atos, será responsabilizado indiretamente o agente se ocorrer o dever de responder de forma secundária e subjetiva, propiciando ao Estado atribuir a culpa subjetiva a quem detinha a vontade volitiva na prática do ato, assegurando, o direito de regresso ao Estado (CARVALHO FILHO, 2020, p.1039).

Por outro lado, ressalta-se a doutrina de Hely Lopes Meireles, que apresenta a perspectiva subjetiva do Código Civil, quando lança a seguinte nota esclarecedora:

A responsabilidade civil é obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Não há, para o servidor, responsabilidade objetiva ou sem culpa. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização. Essa responsabilidade (civil) é independente das demais (administrativa e criminal) e se apura na forma do Direito Privado, perante a Justiça Comum (MEIRELES, 2016, p. 616).

No mesmo contexto, Caio Mario da Silva Pereira (2018, p. 27-28) reforça que o sentimento de justiça social, representado na lei e seguido pelo corpo judiciário, faz-se atuante na busca pelo restabelecimento do *estatus quo*, por meio da responsabilização do agente ofensor, com o intuito reparar o desequilíbrio que se estabeleceu na relação danosa, para compensar o infortúnio sofrido por terceiro e valer como meio educativo e punitivo.

Como bem disse Pablo Stolze (2019, p. 39-40), o estabelecimento da responsabilidade se dá pelo seu desdobramento em subjetiva ou objetiva. Em relação a primeira, “é o princípio segundo o qual cada um responde pela própria culpa”. Levando-se em consideração o tipo de ato se intencional ou culposos, desses se extrai o elemento subjetivo, a real intenção do agente. Por outro lado, no que concerne a responsabilidade objetiva, àquela quando o dano alcança terceiros, a responsabilidade do agente causador é positivada no artigo 37, § 6º da CF/88, neste caso, o

elemento subjetivo, isto é, seus desígnios são prescindíveis, sobressaindo desta relação a responsabilidade objetiva. Consoante essa espécie de responsabilidade, o dolo ou culpa na conduta do agente é irrelevante juridicamente, valendo-se o direito do elo de causalidade entre o dano e a conduta para responsabilizar o causador do dano.

3. DIMENSÕES JURÍDICAS DO CONCEITO DE CULPA

Em síntese, como apresentado, a responsabilidade civil se caracteriza quando de natureza objetiva, pela simples lesão, ou desencadeamento de desordem para com outrem, e quando de características subjetivas se materializa pela comprovação da culpa.

A culpa possui duas modalidades, a *stricto sensu* (sentido estrito) e a *lato sensu* (sentido largo) que é representado na doutrina pátria pelo dolo. Passaremos a analisar cada uma delas.

3.1 CONCEITO DE CULPA NO DIREITO CIVIL

Iniciamos conceituando a culpa em sentido genérico, tarefa aparentemente simples, no entanto, as palavras de Sílvio Venosa (2013, p. 37) dizem o oposto: “ O conceito jurídico de culpa sofreu inúmeras transformações nos dois últimos séculos ”. Em sentido amplo, “culpa é a inobservância de um dever que o agente devia conhecer e observar”. Não se podendo afastar a noção de culpa do conceito de dever.

Contudo, em observância à doutrina civilista mais tradicional, é apurado que a culpa é o pré-requisito mais relevante para a responsabilização civil. Entretanto esta mesma doutrina divide suas opiniões acerca dos pressupostos da responsabilidade.

Para uns, como defendem Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p.70), apenas conduta humana (comissiva ou omissiva), dano (prejuízo) e relação de causalidade seriam seus requisitos, deixando de considerar, portanto, a culpa como elemento essencial, mas sim elemento fortuito.

Reforçando esta corrente, na mesma linha de pensamento, preleciona Maria Helena Diniz (2012, p. 319), apenas a conduta, o dano e o nexos causal seriam seus pressupostos.

De forma destoante, outra corrente, a qual se filia Venosa (2013, p. 84), difunde que os pressupostos da responsabilidade civil para que surja o dever de indenizar são: conduta, culpa (*lato sensu*), dano e nexo de causalidade - destacando que nas hipóteses de responsabilidade objetiva não se considera o elemento culpa, vale dizer, não se discute a culpa do causador do dano.

Remata-se as colocações sobre o elemento subjetivo culpa, dando ensejo a seus institutos mais específicos, a culpa é limitada ou restrita – *stricto sensu* - em que o fato se desenvolve por negligência, imprudência e imperícia; e pode ser ampla ou genérica - *lato sensu* – a qual abarca o dolo, na visão de Tartuce (2021, p. 815) “constitui uma violação intencional do dever jurídico com o objetivo de prejudicar outrem. Trata-se da ação ou omissão voluntária mencionada no art. 186 do Código Civil”.

3.2 CULPA *STRICTO SENSU*

A culpa *stricto sensu*, em sua origem latina, pode ser conceituada como a inobservância de cuidado, que se exige do homem médio, uma infringência inconsciente, desencadeada de ato imprudente, negligente ou imperito, uma atuação culposa em sentido estrito (CAVALIERI, 2014).

Essas modalidades de culpa são às adotadas pela Lei 10.406/2002, no artigo 186, o qual prescreve: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. (BRASIL, 2002).

O conceito apresentado acima em sua literalidade, acerca da conduta culposa, é clareado por Venosa (2017, p. 480), o qual apresenta a abrangência da norma, comentando que:

A culpa, segundo o mesmo art. 186, vem estatuída pela expressão negligência ou imprudência. O Código Penal, no art. 18, acrescenta a imperícia. Na conduta culposa, há sempre ato voluntário determinante do resultado involuntário. O agente não prevê o resultado, mas há previsibilidade do evento, isto é, o evento, objetivamente visto é previsível. O agente, portanto, não prevê o resultado; se o previsse e praticasse se configuraria como dolo. Quando o resultado é imprevisível não há culpa;” (2017, p. 480).

A culpa em seu sentido estrito possui três elementos, quais sejam, (a) a voluntariedade do comportamento do agente com consecução do resultado não proposto; (b) previsão ou previsibilidade e (c) violação de um dever de cuidado não intencional (GAGLIANO, 2019, p. 191).

A ação culposa, ou melhor, *stricto sensu*, se condensa na “violação de um dever que o agente podia conhecer e observar, segundo os padrões de comportamento médio”:

A conduta imprudente consiste em agir o sujeito sem as cautelas necessárias, com açodamento e arrojo, e implica sempre pequena consideração pelos interesses alheios. A negligência é a falta de atenção, a ausência de reflexão necessária, uma espécie de preguiça psíquica, em virtude da qual deixa o agente de prever o resultado que podia e devia ser previsto. A imperícia consiste sobretudo na inaptidão técnica, na ausência de conhecimentos para a prática de um ato, ou omissão de providência que se fazia necessária; é, em suma, a culpa profissional (GONÇALVES, 2014, p. 25).

Em suma, consoante Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 34), a ação culposa (*stricto sensu*) é a transgressão de um cuidado objetivo, é dizer, uma omissão de diligência exigível. Esse dever objetivo de cuidado é aquele exteriorizado pelo homem diligente, cuidadoso, zeloso e medianamente sensato, avisado, razoável e capaz.

Em outras palavras, “O negligente não faz o que deveria fazer e o imprudente faz o que não deveria fazer”. Por sua vez, a imperícia é “a culpa não intencional no desempenho de profissão ou ofício”. (COELHO, 2020, p. 180).

Outrossim, há quem ainda classifique a culpa em sentido estrito em cinco espécies de culpa: *in eligendo*, *in vigilando*, *in custodiendo*, *in commitendo* ou *in faciendo* e *in omittendo*. Em resumo:

A culpa pode ser, ainda, *in eligendo*: decorre da má escolha do representante, do preposto; *in vigilando*: decorre da ausência de fiscalização; *in commitendo* ou *in faciendo*: decorre de uma ação, de um ato positivo; *in omittendo*: decorre de uma omissão, quando havia o dever de não se abster; *in custodiendo*: decorre da falta de cuidados na guarda de algum animal ou de algum objeto. (GONÇALVES, 2014, p. 37).

Por oportuno, no que concerne a culpa e ao seu grau de relevância, classifica-a em grave, leve e levíssima. A grave é uma manifestação de ato caracterizado pela falta de cuidado grosseiramente materializado, aproximando-se, desse modo, do dolo; a leve se apresenta por uma transgressão a uma obrigação de ação cuidadosa concernente ao homem mediano; a levíssima decorre de uma falta de atenção extraordinária, que somente uma pessoa muito atenta ou com conhecimento especial para o caso concreto poderia ter (VENOSA, 2013, p.29).

Flávio Tartuce (2021, p. 821) observa que na culpa grave há uma imprudência ou negligência crassa, sendo entendido como erro grosseiro. “O agente até que não queria o resultado, mas agiu com tamanha culpa de tal forma que parecia que quisesse”.

Na visão de Nelson Rosenvald assim se define os níveis de gravidade da culpa:

A escolha do ordenamento jurídico em dar relevo a um grau de culpa diverso do ordinário será encontrada na ratio de cada norma. [...] A culpa grave é um investimento mínimo em segurança enquanto o dolo eventual se põe como um investimento próximo a zero em prevenção (ROSENVALD, 2013, p. 174).

Sendo assim, considera-se que a culpa grave enseja o erro grosseiro e, portanto, significa dizer que aquele ocorre quando o agente pratica o ato com negligência grave, imprudência grave ou imperícia grave (OLIVEIRA, 2018).

3.3 CULPA *LATO SENSU*

Caio Mario (2018, p. 54) conceitua a culpa lato sensu como sendo ato ilícito, um agir intentado a prejudicar outro par de sua relação, ou melhor, propósito intencional em romper com o direito, ou infringir prejuízo a outrem, um prejuízo causado por negligência ou imprudência.

No mesmo sentido, percebe-se que a ilicitude brota de infringência da ordem jurídica atrelada ao elemento subjetivo, no caso, a imputabilidade subjetiva do agente, a qual se refere a capacidade cognitiva do caráter nada lícito da conduta praticada (ROSENVALD, 2017, p. 693).

Segundo Carlos Gonçalves (2014, p. 25) ao interpretar o art. 186 do Código Civil, “pressupõe sempre a existência de culpa *lato sensu*, que abrange o dolo (pleno conhecimento do mal e perfeita intenção de praticá-lo) ”.

A distinção entre ambos se encontra no fato de que no caso de dolo a conduta nasce desde o início de uma intenção ilícita, visando resultado antijurídico, enquanto que na hipótese de culpa lato sensu a ação advém desde a origem lícita, mas sofre uma mudança de conduta que se exaure em resultado contrário ao direito. Afirma Sérgio Cavalieri (2014, p. 32) que “no dolo o agente quer a ação e o resultado, ao passo que na culpa ele só quer a ação, vindo a atingir o resultado por desvio acidental de conduta decorrente de falta de cuidado”.

A partir do próximo tópico, passaremos a análise do dolo e sua relatividade com o direito sancionador, haja vista o advogado público parecerista estar situado na seara administrativa, sua responsabilização, no caso em apreço, pende para o âmbito do direito civil, ramo que trata da responsabilidade civil subjetiva, consoante Meirelles (2016. p. 616).

3.4 CONCEITO DE DOLO E O DIREITO SANCIONADOR

A princípio, faz-se importante mencionar uma significativa observação sobre a responsabilização civil do advogado público, pela emissão de parecer, nesta pretensão, a qual trata de responsabilidade por prática de ato caracterizador do “erro grosseiro”, que enseja aplicação da pretensão ressarcitória, segundo o art. 28 da Lei 13/655/18 – LINDB - e não pretensão punitiva sancionatória, esta cominada na Lei 8.429/92, ademais, detendo-se um pouco mais neste aparente conflito de normas, observa-se a não aplicação em consideração ao princípio da reserva legal, haja vista Marco Aurélio Souza Mendes (2020) sinaliza que a aplicação do “erro grosseiro” deve se restringir apenas à sanção administrativa, não alcançando a dimensão penal – Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – tendo em vista que isso pode influenciar, até mesmo na mais simples das consequências, no dever de ressarcimento ao erário. O autor anuncia ainda:

A forma de culpabilidade adotada no direito sancionatório administrativo não deve ser a mesma do ressarcimento ao erário, sob o risco imediato de que condutas que dilapidam o patrimônio, porém não são suficientemente negligentes ou imprudentes para serem classificadas como culpa grave, escapem do espectro indenizatório (MENDES, 2020, p. 245).

Desta maneira, o que poderá distanciar o advogado parecerista de uma possível responsabilização, ou até mesmo de uma não culpabilidade, é o fato de pelo inadequado trato das normas, tornar o art. 28 da Lei 13.655/18, inócuo perante a falha de enquadramento de regramento, assim dizendo, erro de subsunção, com o estabelecimento equivocado de um conflito aparente de leis. Surgindo este possível erro sobre a escolha da Lei 8.429/92 em detrimento a Lei 13.655/18, no dimensionamento típico, o que não seria impossível, posto que a culpa grave se estabelece de forma muito tênue diante do Dolo, a conceituação mais detida deste.

Desta forma, Dolo em uma acepção geral é, por definição do dicionário Aurélio, vontade consciente de cometer ato ilícito. Palavra de origem latina, “*dolus*”, na acepção civil “artifício ou expediente astucioso, empregado para induzir alguém à prática de um ato jurídico, que o prejudica, aproveitando ao autor do dolo ou a terceiro”. (BEVILÁQUA citado por DINIZ, 2012, p. 502).

Sendo assim, o dolo genérico se difere do dolo específico na medida em que o primeiro subsiste pelo simples descumprimento do comando legal, enquanto o segundo necessita do interesse específico do agente em obter determinado fim, isto é, mais do que a ação ilegal, o agente

pretendia também o resultado ilícito. A culpa simples, por sua vez, caracteriza-se pela imperícia, imprudência ou negligência, que incorra em violação legal (NUCCI, 2013, p. 139-150).

Entende-se que a formação do dolo no cognitivo do agente se materializa pela conexão, tanto da vontade de realizar o dolo, como também de alcançar o exaurimento do ilícito.

São dois os requisitos elementares na constituição do ato doloso, representação do resultado e a consciência da sua ilicitude. A primeira consiste em antever o resultado, sendo este o objetivo da ação. Já a segunda representa a consciência da ilicitude, reside no fato de que o agente sabe que está agindo de forma contrária ao dever jurídico, ainda que seja possível agir de forma adversa, ou seja, “no dolo, o agente quer a ação e o resultado, ao passo que, na culpa ele só deseja a ação, vindo a atingir o resultado por desvio accidental de conduta decorrente de falta de cuidado”. (CAVALIERI, 2012, p. 32-33).

Na seara administrativa, mais precisamente no ordenamento jurídico-administrativo, tornou-se bastante difícil uma conceituação própria do dolo para o direito administrativo.

Deste modo, a referência ao dolo nos casos de responsabilidade administrativa, se dá pela interpretação trazida do dispositivo legal oriunda do artigo 18 do Código Penal, que assim se expressa “Diz-se o crime doloso: – Doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;” Outrossim, deve ser mensurado no sentido de sua finalidade, em virtude de ser lógico que os ramos do Direito não se confundem, ainda mais quando se apresenta comparação com o Direito Penal, a última *ratio* do direito, por isso sua positivação no mundo fático não se equiparam e nem se igualam da mesma forma nos dois direitos (CHOINSKI, 2018, p. 04).

Corroborando com esse entendimento e para com a doutrina administrativista Fábio Medina Osório, não conceitua, mas define o dolo no Direito Administrativo:

[...] o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente que realiza determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie. (OSÓRIO, 1998, p. 135).

Porém, o Direito Administrativo quando se utiliza do Dolo, em casos específicos, fá-lo com base no direito penal, em consequência do que surgiu o conceito do dolo no direito administrativo, que se lastreou na aceção dos conceitos de “representação” e “vontade”.

De forma necessária, todavia, que a alienação do dolo tipificado em âmbito administrativo, somente poderá acontecer se houver a consumação do resultado pretendido, ou seja, deve ocorrer o exaurimento da conduta ilícita, para assim fundamentar a caracterização da responsabilidade subjetiva. Choinski (2018, p. 07) diz que “é necessária tal afirmação, porque a avaliação da responsabilidade subjetiva se dará sempre que o ato tenha produzido o resultado danoso o que, circunstancialmente, afasta a hipótese de admissibilidade de aplicação da sanção administrativa por “tentativa”.

É este dolo um dever de obediência ao princípio da tipicidade. O autor reforça sua posição dizendo que: “não existe hipótese legal de sanção administrativa, sem prévia previsão de sua ilegalidade”. Contudo, o princípio conceitual do dolo, no ramo do direito administrativo, fundamentara sua configuração em uma contraposição ao “tipo” administrativo, se baseará na infração à legalidade, isto é, respeito à lei que o ato administrativo exige do agente executor, baseando-se na certeza que a infringência legal se firmou em uma vontade dirigida na contramão da boa-fé estatal (princípio reitor da finalidade administrativa). Nas palavras do autor:

Os “tipos” administrativos não contêm em si o dolo como no Direito Penal. Sua existência é vetor da ocorrência de ilegalidade, ou seja, de transgressão à lei. O exame da aplicabilidade da sanção deverá percorrer, além da avaliação da ilegalidade (requisito objetivo), a avaliação subjetiva, ou seja, o atuar do agente público, de modo a apurar o elemento volitivo que impulsionou o ato. (CHOINSKI, 2018, p. 07).

Assim sendo, no âmbito do Direito Administrativo inexiste uma teoria específica dedicada ao instituto da responsabilização dos advogados públicos, motivo pelo qual se procederá ao exame da aludida responsabilidade à luz das noções do Direito Civil, conforme assegura Jardim:

Mesmo na esfera administrativa, verifica-se que as bases de uma responsabilização remetem aos pilares da responsabilidade civil, ou seja, aos conceitos de conduta, nexos de causalidade, dano e ao elemento subjetivo do dolo ou culpa stricto sensu. (JARDIM, 2011, p. 294).

Neste tópico, ao qual se realizou uma breve abordagem a respeito do dolo e o direito sancionador, pôde se perceber que o dolo, no direito administrativo, possui características semelhantes ao tratamento jurídico do dolo no direito penal, e no direito civil, todavia, não há um conceito específico, por isso não se equiparam. Isto se deve aos pressupostos legais da tipicidade, legalidade, moralidade e finalidade pública, que obrigatoriamente devem compor o ato administrativo. Não obstante, o objeto fulcral tratado neste trabalho é a possível responsabilidade

advinda de parecer opinativo, ato de característica enunciativa, isto é, ato de administração, o qual oportunamente será conceituado no item 4.3.

Por fim, pelo fato de a definição de erro grosseiro estar no âmbito da culpa, e até mesmo ser intitulado culpa grave, fecharemos este capítulo tratando da conceituação de erro grosseiro, o que ocorre a partir do item abaixo.

3.5 ERRO GROSSEIRO

Para um melhor entendimento, far-se-á inicialmente a conceituação de erro, passando a análise do erro grosseiro, delimitando-o no Direito Civil.

É entendimento majoritário na doutrina que o conceito de erro se liga à uma falsa percepção da realidade do agente no momento da prática de determinado fato considerado típico, melhor dizendo, o autor não sabe ou se engana a respeito da tipificação legal do fato, a noção de erro envolve a falsa percepção da realidade, quem age em erro não age de acordo com a sua vontade.

Conceitua o erro, Flávio Tartuce (2021, p. 420), nas seguintes palavras “é um engano fático, uma falsa noção, em relação a uma pessoa, ao objeto do negócio ou a um direito, que acomete a vontade de uma das partes que celebrou o negócio jurídico”.

Para a subsunção do caso concreto à norma legal em abstrato, de maneira geral, não é possível um simples equívoco de entendimento sobre a realidade para se punir alguém, do mesmo modo, para decorrente responsabilidade do agente público, faz-se, portanto, necessária a materialização do erro fundamentado na definição jurídica do conceito erro grosseiro, para que ocorra a incidência e conseqüentemente o enquadramento do art. 28 da Lei 13.655/18.

Conforme define (CRUZ, 2018) erro grosseiro consiste de maneira concisa na displicência dos mais simples deveres objetivos de cuidado, modalidade gravosa de imprudência, de imperícia e de negligência comprovadas, sem sobras de dúvidas na concretização do ato.

Nesta mesma toada (DI PIETRO, 2020) deixa implícita a afinidade do erro grosseiro, a culpa grave e a má-fé, lecionando que o dever de reparação do responsável pelo parecer técnico

jurídico somente pode ocorrer quando haja ocorrido erro grosseiro, culpa grave e má-fé, e, ademais, nos casos de pareceres inadequadamente fundamentados.

Da mesma forma, Venosa (2018, p. 345) afirma que “o erro grosseiro é facilmente perceptível pelo comum dos homens” emoldurando-se ao princípio geral que é o do ser mediano. Por esse motivo, o atual Código reporta-se ao erro como aquele que pode ser percebido por pessoas conceituadas por mediana, de diligência normal para o caso concreto.

Assim sendo, necessário destacar que a opção pelo termo erro grosseiro trazida pelo legislador, encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência do STF, na ementa do MS nº 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08, aduz que “salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza opinativa”.

Deste modo, no que se refere ao erro grosseiro, formador do regramento contido no artigo 28 da lei, que reformulou a LINDB, foi conceituado sua regulamentação pelo parágrafo 1º do artigo 12 do Decreto 9.830/2019, da seguinte forma:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. (BRASIL, 2019).

Como bem explicado no artigo 12 do Decreto 9.830/2019, não basta que se apresente o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado, e nem apenas que se baseie no montante do dano, faz-se necessário que as provas dos autos de fato caracterize e comprove efetivamente a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o qual se apresenta claro, inconfundível e indesculpável, exercido com culpa grave e caracterizado por ato omissivo e comissivo de elevado grau de irresponsabilidade, materializados nas situações de negligência grave, imprudência grave ou imperícia grave (ANDRADE, 2018).

Nessa perspectiva, Oliveira (2018, p. 15) afirma que o conceito de erro grosseiro é extenso e, por isso, necessita de ser limitado pelos órgãos de controle. Referindo-se, ainda, ao artigo 28 como norma circunscrita de direito, que deve ser interpretada restritivamente, ou seja, só poderia caracterizar erro grosseiro interpretações totalmente desconectadas do ordenamento jurídico.

Diante de todo o exposto e de tamanha pertinência do STF sobre a questão, faz-se oportuno trazer a decisão despendida pelo STF a qual colaborou para conceituar o erro grosseiro, o Min. Luís Roberto Barroso, no julgamento da MP 966/20, conferiu interpretação conforme ao artigo 2º da MP, em seu voto vencedor, fixou como critério de caracterização do erro grosseiro “a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421, relator ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento em 21.5.2020.

Em resumo, da mesma forma que o art. 28 da LINDB, a MP reforçou que a responsabilização do agente público só poderia ocorrer em caso de dolo ou erro grosseiro, todavia, no caso da MP a responsabilização estava relacionada diretamente ou indiretamente com as medidas de enfrentamento emergencial de saúde pública e combate do covid-19. (BRASIL, 2020).

Devido à importância da MP 966/20, que deu ensejo ao julgamento pelo STF da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421-DF, acreditamos ser imperioso ressaltar certos aspectos elencados em tal ação constitucional.

Naquela ocasião, de crise sanitária, exigiram-se inúmeras medidas emergenciais, acabando, por demandar também da Suprema Corte que se posicionasse quanto as consequências a níveis de responsabilidade daqueles que teriam que tomar as providências contemporâneas de enfrentamento, favorecendo, deste modo, que o STF apresentasse interpretação de convergência da CF/88 com o sistema de responsabilidade subjetiva dos agentes públicos.

Oportuno destacar que o STF se deteve a ADI 6.421-DF, dentre outras sete, que questionavam a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei 14.655/18. (STF 2020, p. 01).

Contudo, o STF, em sua maioria, entendeu que o debate, em regime cautelar, deveria se limitar à apreciação da MP 966/2020, que é a norma que efetivamente tratava da responsabilidade de agentes por atos relacionados ao combate à pandemia. Restando, portanto, pendente a análise definitiva da constitucionalidade do art. 28 da LINDB, que já estava em vigor há pelo menos 2 anos, o que, em princípio, descaracterizava o perigo na demora, nos termos da jurisprudência

consolidada no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: ADPF 541, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26.09.18; ADI 2674 MC-AgR, j. 04.12.14; ADI 534 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27.06.91.

Por conseguinte, chega-se ao entendimento por maioria dos ministros do STF, que a inobservância de embasamento científico, de norma de critérios técnicos e dos princípios constitucionais da diligência, prudência e prevenção, daria ensejo ao erro grosseiro. Outrossim, é a compreensão de que qualquer ação ou omissão do agente público contrária à recomendação científica enseja o erro crasso “isso poderia configurar verdadeira hipótese de imperícia do gestor, apta a configurar o erro grosseiro, nos termos da MP.” (STF, 2020, p. 11). Estas foram as teses apresentadas pelo Min. Luís Roberto Barroso:

Teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.(DPC-ADIN 6.421-DF, Relator: Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado 21/05/20 PP 02/140)-(STF, 2020, p. 11).

Portanto, após o voto do min. Roberto Barros, a maioria dos Ministros do STF seguiram o entendimento do relator, o qual deu interpretação conforme à Constituição no sentido de estabelecer em decisão liminar a configuração do erro grosseiro, como também fixou critérios concretos e explícitos para qualificação do “erro grosseiro” e para a responsabilização do agente público, bem como os parâmetros a serem seguidos pelo gestor público na tomada de decisão (MIGALHAS, 2020).

4. NORMA PERTINENTE À RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PÚBLICO

Com o intuito de não deixar dúvidas na interpretação deste trabalho, nem lacunas de entendimento e muito menos vacância contextual, tem-se por necessário o estudo da Lei nº 13.655/2018, norma basilar relacionada ao conteúdo deste trabalho por incluir no Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público com abordagem específica ao seu art. 28, que deve ser parâmetro a ser seguido pelos

tribunais na hora de decidir pela responsabilização do agente público e o conhecimento da nova Lei 14.133/2021, que trata de forma inovadora e mais abrangente os procedimentos pré-licitatório.

4.1 CONCEITUAÇÃO DA LEI 13.655/18

É indiscutível que ainda paira sobre nosso ordenamento jurídico a existência de uma conjuntura de insegurança jurídica para os agentes públicos tanto para os responsáveis pela gestão dos bens público como aqueles encarregados por orientá-los, de modo consultivo, na fundamentação jurídica dos contratos públicos (GRUDZIEN & MÜLLER, 2021).

Diante desta eminente constatação, fez-se, porém, louvável o surgimento da Lei 13.655/2018, a qual sobreveio para fomentar uma atuação mais destemida por parte do agente público, inclusive do advogado público, que muitas vezes é apontado pelo gestor público ou colocado como responsável por ato administrativo de gestão, no polo passivo da ação.

Embora, a época da concepção da Lei 13.655/18, a Procuradora Geral da República, Raquel Ferreira Dodge, afirmou que tal norma fomentava a impunidade daqueles servidores que agiam com descaso e má fé no trato com os bens de interesse público. Disse mais, que a norma em apreço não correspondia com os anseios de justiça e moralidade da sociedade brasileira no combate aos atos de improbidade e lesão ao erário, por se tratar de “Lei mais benéfica para o infrator, efeitos retroativos poderão ser invocados pelos interessados, já processados ou punidos”. (MPF, 2018).

No entanto, de forma geral, sabe-se que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro não se trata de uma norma que visa criar, alterar ou extinguir direitos, mas sim regulamentar outras normas, abordando a vigência de leis, a aplicação das normas jurídicas no tempo e no espaço e as fontes do direito, tendo como objetivo orientar a aplicação do código civil e auxiliar os julgadores na interpretação de dispositivos legais. (TCM-BA, 2019).

Contudo, conforme consta na justificativa de elaboração do projeto da Lei 13.655/2018, o qual foi motivado pela busca da superação dos desafios da ação do Poder Público que exigiam “que atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal”. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 04).

Segundo Carlos Eduardo de Oliveira, o diploma legal – Lei 13.655/18 – nasceu com um foco pré-estabelecido de garantir a segurança hermenêutica e para este intento pode ser estruturado em três grupo temáticos: 1) clareza normativa: arts. 29 e 30, LINDB; 2) responsabilização do agente por infração hermenêutica: arts. 22 e 28, LINDB; [...]. (OLIVEIRA, 2018, p. 12).

À vista disso, com a intenção de proporcionar uma maior segurança jurídica foram suscitadas alterações na LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Dentre os 10 novos artigos introduzidos está o art. 28, que versa sobre a responsabilidade do agente público.

4.1.1. O ARTIGO 28 DA LINDB

Dentre os artigos incluídos pela Lei nº 13.655/18 à LINDB, merece destaque, perante este trabalho, o art. 28 cujo teor estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Estes institutos subjetivos constituem parâmetros para responsabilização pessoal do agente público, nas atividades de gestão, ou de opinião técnica (GRUDZIEN & MÜLLER, 2021).

Nesse sentido Marçal Justen Filho (2018) aduz que o dispositivo legal em apreço buscou afastar o chamado “crime de hermenêutica” quando o agente público é responsabilizado por agir em contrariedade de interpretação em relação a posição dos órgãos de controle (em especial, dos Tribunais de Conta).

Nesse cenário, Binenbojm e Dionísio (2021) exprimem como o erro administrativo é configurado, definindo este como uma análise equivocada, com ausência de intenção volitiva entre a subjetividade cognitiva do agente acerca da motivação que propiciou seu agir e a realidade fática ou jurídica. Sobre este aspecto, acrescenta-se ainda os autores:

O erro é identificado no direito administrativo como uma desconformidade não intencional entre a percepção do agente público acerca dos motivos que basearam sua atuação e a realidade fática ou jurídica. Em outros termos, haverá erro sempre que, de maneira acidental, as razões utilizadas pelo agente como base para a atuação administrativa não corresponderem à realidade. (Binenbojm e Dionísio, 2021, p. 114).

Já vimos acima que um dos questionamentos ao artigo em comento é que este dispositivo buscou proteger o agente público de forma desmedida, e colabora com este entendimento, Flavio Tartuce, que assim dispõe:

[...] o art. 28 da LINDB traz um regime excessivamente protetivo, ao preceituar que o agente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O último conceito deve ser entendido como culpa grave, havendo na norma a confirmação da antiga máxima segundo a qual essa se equipara ao dolo (*culpa lata dolus aequiparatur*). O novo dispositivo também parece trazer a regra a ser aplicada para a responsabilidade regressiva do agente público, caso acionado pelo Estado, que responde objetivamente ou sem culpa perante o particular, nos termos do art. 37, § 6.º, da Constituição Federal de 1988. Nota-se mais uma vez um claro objetivo de dar segurança à atuação dos agentes públicos, em detrimento dos interesses das vítimas e dos prejudicados pelos seus atos. (TARTUCE, 2021, p. 90).

Deste modo, assevera Maria Helena Diniz (2018) que o órgão de controle terá o dever de apurar com total detenção e cautela a responsabilidade do gestor ou do consultor jurídico parecerista na execução de suas atividades, tanto o gestor na determinação do ato, quanto o consultor parecerista na disponibilidade de pronúncia técnica, certificando se houve má fé, dolo ou erro grosseiro, deste modo, afasta-se da responsabilização por culpa *strictu sensu*.

O art. 28 da LINDB, “[...] restringe o *jus puniendi* do Estado que ficará adstrito ao campo de grave culpabilidade administrativa, pois se não houver prova do dolo ou do erro grosseiro, a responsabilidade estará afastada” (DINIZ, 2018, p. 313).

No que diz respeito ao alcance favorável da norma, entende Landolfo Andrade (2018) que o artigo 28 da LINDB se aplica com grande chance de incidência aos agentes políticos com competência para expedir atos administrativos executivos de natureza decisória, mas também àqueles agentes com competência para emitir opiniões a partir de critérios técnicos, não se aplicando este dispositivo a todo e qualquer agente público.

Outra observação importante sobre o aludido artigo é a de que ele propiciou no ordenamento jurídico um pareamento dos agentes públicos envolvidos de alguma forma na decisão de ato de gestão, colocando em pé de igualdade, a autoridade gestora e corpo técnico jurídico parecerista no que concerne o exercício da pretensão sancionadora do estado, buscando uma análise *pari passu* acerca da responsabilidade do agente parecerista com a da autoridade gestora, quando aquele atua com má fé, erro grosseiro ou dolo.

Junto desse entendimento se adequa também a questão da responsabilidade do consultor jurídico parecerista com o que foi assentado no Mandado de Segurança 24.631/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgado pelo STF em 09.08.2007.

Por fim, infere-se dos ensinamentos de Di Pietro (2021, p. 217) que o destinatário do art. 28 de maior evidência e importância para a norma são os órgãos de controle, mais precisamente os tribunais de contas, visto a norma exigir deles uma maior análise antes de decidirem pela responsabilidade do agente público, diante de decisão ou opinião técnica emitida para fundamentação da má-fé, proferida para argumentação dolosa e para embasamento de erro grosseiro.

4.2 LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Apesar de publicada quando esta pesquisa já estava finalizada, faz-se interessante apresentar neste trabalho a nova Lei de Licitações e Contratos, uma vez que este estudo, ao longo de seu caminhar, traz à luz, o artigo 38 da antiga Lei 8.666/93, o qual positiva o controle *a priori e* fundamenta decisões do STF, na hora de responsabilizar civilmente o parecerista. (MEDAUAR, 2013, p. 384). Ademais, vale destacar alguns aspectos trazidos pela lei 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. Trata-se do exame prévio de legalidade dos processos licitatórios, a cargo das assessorias jurídicas dos órgãos e entidades do Poder Público.

Ponto importante a se destacar é que as duas normas licitatórias, a lei 8.666/93, que foi citada nos acórdãos do STF, e a nova Lei de licitações, irão conviver até 1º de abril de 2023, conforme disposto no art. 193, II da nova Lei nº 14.133/2021. Segundo consta do citado dispositivo, caberá ao gestor público fazer a opção do regime normativo a cada caso concreto, “Art. 191 [...] a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.” (BRASIL, 2021).

Dentre as regulamentações trazidas pela referida lei, temos a apresentação das competências da assessoria jurídica. Dispõe o artigo 53 do novel normativo:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º. Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

[...]

§4º. Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§5º. É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

(BRASIL, 2021).

Depreende-se que a competência para realizar o controle prévio de legalidade se conserva sob a responsabilidade do órgão consultivo jurídico, no entanto, o artigo 53, da nova lei de licitações e contratos, apresentou-se de forma mais enfática que o artigo 38 da antiga lei 8.666/93, a nova Lei 14.133/2021 detalha com mais precisão as atribuições e responsabilidade a cargo da assessoria jurídica.

Outro desdobramento que se infere do texto da nova Lei de Licitações e Contratos é que a Lei 14.133/21 se atentou as decisões jurisprudenciais mais recente adotada na Corte Suprema, conforme visto mais acima no MS 29.137-DF, no sentido de que o parecer que rejeita a minuta do edital é de caráter vinculante.

Dessa forma, conclui-se que as prescrições trazidas pela nova Lei são de maior detalhamento no que tange à atribuição do parecerista. “ Com a nova redação, vê-se que a análise é de legalidade da contratação, enquanto, na Lei nº 8.666/1993, a referência era de aprovação de minutas de edital, contratos e seus aditamentos. ” Portanto, compete ao parecerista a análise de juridicidade de todo o processo de contratação. “ Deverá manifestar-se, obrigatoriamente, sobre todos artefatos de planejamento, além da minuta do edital, tais como termos de referência, projetos básicos, pesquisa de preços, estudos preliminares, etc.” (CHAVES, 2021)

Cumprido ressaltar que a publicação da Lei 14.133/21 e sua existência harmoniosa com a Lei 8.666/93 não acarreta prejuízos para as conclusões deste trabalho, pelo contrário, na verdade, faz-se favorável pois viabiliza a oportunidade dos demais aspectos disposto na nova Lei poderem subsidiar novas pesquisas.

5. O ADVOGADO PARECERISTA, AGENTE PÚBLICO

Tem-se conceituada a responsabilidade diante do art. 28 da Lei n. 13.655/18, em que o dispositivo da LINDB em apreço menciona a responsabilidade sobre o agente público, o qual responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Para (BINENBOJM, 2018, p. 206), que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos, o termo teria sido empregado com o mesmo sentido daquele utilizado no art. 28 da LINDB e na lei nº 8.429/92, em seu art. 2º, “reputa-se agente público todo aquele que exercer ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função”.

O termo “servidor público” aparece no texto constitucional em sentido estrito, para denominar aqueles que têm vínculo estatutário com a Administração Pública Direta, suas autarquias e fundações, e também em sentido amplo, designando todas aquelas pessoas que prestam serviços à Administração Pública direta e indireta. (CRFB/1988)

Ainda para as Leis: 8.666/93 - 14.133/21 – Leis de licitações e contratos administrativos – estabelece a primeira em seu art. 84, que “considera-se servidor público aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público”. (BRASIL, 1993); e a última citada, a mais recente, em seu art. 6º inc. V, prescreve que agente público é àquele que, “em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública”. (BRASIL, 2021)

Ainda assim, pontua Di Pietro (2020, p. 1234), o conceito foi impulsionado pela EC nº 19/98, momento em que se passou a considerar como agentes públicos: “ (i) agentes políticos; (ii) servidores públicos; (iii) militares; e (iv) particulares em colaboração com o Poder Público”.

Para fechamento do capítulo, ficaremos com a classificação de agentes políticos, que segundo Meirelles (2016) nessa definição se enquadram os Chefes do Poder Executivo e seus auxiliares imediatos; os membros do Poder Legislativo, os do Poder Judiciário; os membros do Ministério Público, dos Tribunais de Contas; os representantes diplomáticos e “demais autoridades

que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao serviço público”. (MEIRELLES, 2016, p. 80-82).

Deixando claro o disposto acima, quando os autores mencionam auxiliares imediatos e aqueles que atuam com independência funcional, estão a se referir também ao órgão técnico jurídico, como estabelece a Lei nº 8.906/94 art. 3º em consonância com o art. 131 da CRFB/88.

5.1 O CORPO TÉCNICO JURÍDICO PARECERISTA (ADVOCACIA PÚBLICA)

Advocacia Pública, a qual é gênero e tem por espécie a Advocacia Geral da União e ou Advocacia de Estado, é órgão integrante da administração e se encontra consagrada no Capítulo IV da CF/88, em seu art. 133, como função essencial à justiça “o advogado é indispensável à administração da justiça sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”, e como, também, disciplina o art. 131, cabe à Advocacia Pública representar o Estado judicial e extrajudicialmente, bem como realizar atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo supra citado. (BRASIL, 1988).

O corpo técnico jurídico nas esferas estaduais e municipais, bem como na esfera distrital, vale dizer, os advogados públicos, também recebem a denominação de procuradores e são geralmente agrupados em torno de uma Procuradoria-Geral. No entanto, é possível que Estados mantenham a denominação de Advocacia-Geral, com fundamento no art. 69, do Ato das Disposições Transitórias de 1988, “Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, e de forma mais genérica, conceitua-se a Advocacia e todos os seus ramos profissionais, destacando o seguinte dispositivo, que se formaliza no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, art. 3º, §1º. Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem os integrantes das Consultorias Jurídicas do Poder Executivo e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. (BRASIL, 1994).

Consoante Moretti (2015), sobre o advogado público, afirma que é aquele que presta serviços de representação judicial e extrajudicial ou de consultoria jurídica para a União, Estado,

Distrito Federal, Município ou Autarquia, sob o regime estatutário, haja vista a lei específica reger o vínculo profissional com o ente público.

Reportando-se às colocações de Fortunato Bim (2020, p. 44), utilizaremos com maior destaque e frequência o termo “consultivo”, malgrado não se adote diferenciação entre consultoria jurídica (maior formalismo) e assessoramento jurídico (menor formalismo), como faz a AGU.

Com advento da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, a carta constitucional não deixou de frisar a advocacia pública como uma entidade de relevante importância para a existência de um Estado democrático de direito, indicando como funções essenciais à justiça: o Ministério Público (artigos 127 a 130); a Advocacia Pública (artigos 131 a 132); a Advocacia (artigo 133); e a Defensoria Pública (artigos 134 e 135). (BRASIL, 1988).

Conforme tratado acima, o conceito apresentado pela Carta Política serviu de base para formulação da Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993, a qual transferiu praticamente a mesma definição para instituir a Lei orgânica da Advocacia Geral da União, dispondo no seu art. 1º, a conceituação do Advogado Público, no âmbito da União, porém, existem conceituação específica, na literatura corrente, a esse respeito, vale ressaltar que:

Advogado de Estado é agente público sui generis, de natureza política e status constitucional, pois exerce unipessoalmente uma parcela do poder do Estado que lhe é conferida em seu ministério, de impulso e de dicção do direito, e não um agente administrativo que pratica atos de gestão sob ordens hierárquicas. (NETO, 2008, p. 117).

Ainda este mesmo autor recorda que diante da ordem constitucional vigente se defende a adoção dos seguintes princípios constitucionais informativos da Advocacia de Estado: essencialidade, institucionalidade, igualdade, unidade, organicidade unipessoal, independência funcional, inviolabilidade, autonomia administrativa e autonomia de impulso. (NETO, 2008, p.96).

É por esta ligação e aderência principiológica com a Administração Pública que o advogado público atua em defesa do interesse público. Di Pietro (2015) reforça a importância do advogado público, frisando que por natureza a advocacia em si é uma oferta de prestação de ofício público; portanto o advogado público que presta serviço de defesa da ordem e/ou o parecerista público exerce duplamente uma função pública, uma como advogado, entendido constitucionalmente como essencial à justiça, bem como a consultoria jurídica e o assessoramento do Poder Executivo, no âmbito da União, dos Estados ou dos Municípios, conforme o caso.

A esse respeito é de se observar que cabe constitucionalmente aos Advogados de Estado a função constitucional de consultoria jurídica, os quais lançam atos de natureza opinativa – denominados Pareceres jurídicos – que constituem, em consequência, um tipo constitucional de atos próprios e deles exclusivos. (NETO, 2008).

Em suma estabelece a Comissão Nacional da Advocacia Pública que a função do Advogado de Estado, não prescinde de independência técnica, inerente as suas atividades técnicas, fazendo-se própria da advocacia pública, e que qualquer tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício profissional do advogado público constitui violação à Constituição e ao Estatuto, depreendendo-se dessa colocação que afronta, também, o Estado Democrático de Direito. (MADUREIRA, 2016, p.183).

Trataremos a partir de agora, para melhor entendimento a respeito desta competência de menor evidência na atuação dos advogados em geral, mas não menos importante para o advogado público, qual seja, a consultiva, atividade constitucional de consultoria jurídica pública.

5.2 FUNÇÃO CONSULTIVA DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO

Como já adiantado, o advogado público atua não só de forma parcial nas ações judiciais em que representa o órgão em que se vincula, mas também prestando consultoria e assessoria sobre a legalidade de atos e contratos administrativos.

Destaca ainda (SANTOS, 2016) que é na função consultiva que o advogado público elabora parecer jurídico, instrumento de grande relevância neste trabalho, haja vista ser o objeto de atuação do corpo técnico parecerista, além deste, os pareceristas também se manifestam utilizando notas técnicas, despachos e outros.

Corroborado de forma legal com o supra exposto, texto de lei que normatiza a função consultiva do advogado público nos termos do art. 1º, inciso II da Lei nº 8.906/1994, Estatuto da Advocacia, “Art. 1º - São atividades privativas da advocacia: [...] II – as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas”. (BRASIL, 1994).

Quanto a atividade de assessoria jurídica, tem-se por objetivo orientar a atuação da Administração Pública, evitando-se assim a ilegalidade:

[...] destina-se a assessorar a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. Cabe ao assessor jurídico indicar os caminhos para a correta compreensão e cumprimento das normas – regras e princípios – por parte do administrador público. Uma primeira aproximação para análise da abrangência e dos limites do parecer jurídico emitido nos procedimentos licitatórios pode ser feita de forma residual com a identificação dos campos de atuação de outros agentes públicos que, como regra, estão excluídos da análise jurídica. (DI PIERO, 2015, p.291).

Mais precisamente, a atuação da Advocacia de Estado, como consultora, desdobra-se na fase de planejamento, da formação e da execução da política pública, a qual propiciará programa estratégico do Estado, resumindo-se na emissão de pareceres jurídicos e no assessoramento, o qual consiste em orientar as autoridades e dirigentes do Poder Executivo, indicando o que pode fazer e o que não se deve realizar em termo de direito, viabilizando uma maior segurança jurídica aos atos administrativos que serão por eles praticados, notadamente quanto à execução das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações, contratos, convênios e acordos, à atuação em processos administrativos disciplinares, à defesa de agentes públicos perante o Tribunal de Contas da União e, ainda, à proposição e análise de atos normativos como: Emendas à Constituição, Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Portarias e Resoluções, entre outros. (BRASIL, 2020).

Neto (2008, p. 95) reforça que as funções consultivas são típicas e estruturantes do próprio Estado, enquanto entidade que se legitima pela vontade popular representada pelos dirigentes do Executivo, e consubstanciada no título IV da Lei Maior, enquadra-se na organização dos Poderes.

A consultoria prestada pela Advocacia de Estado é realizada por meio de orientação aos dirigentes do Poder Executivo, bem como autarquias e fundações, na busca de preservar a segurança jurídica na celebração de contratos, “de modo a possibilitar o controle prévio da legalidade de grande parte das atividades administrativas e contratuais, medidas de caráter preventivo que possibilitarão controle mais efetivo da Administração”. (VALENTE, 2002).

Acrescenta Moretti, em relação ao tema, o seguinte preceito:

O advogado público não age por iniciativa própria. Limita-se a pronunciar sua opinião quando provocado em consulta formulada por autoridade acerca de ato que será praticado (controle prévio), sobre ato já praticado (controle posterior) ou, ainda, durante o processo administrativo de formação da decisão administrativa (controle simultâneo), que dê margem ao questionamento quanto a sua adequação ao ordenamento jurídico. (MORETTI, 2015, p.182).

Pode-se dizer que o advogado público participa intensamente do controle da Administração Pública, como vem sendo exposto. Tal controle não é exercido por iniciativa própria, visto que não

se trata de auditoria, mas a pedido das autoridades que os consultam para sanar dúvidas quanto à legalidade de atos a serem praticados (controle prévio), ou sobre atos já praticados (controle posterior). (DI PIETRO, 2018, p. 17).

Depreende-se que o controle exercido pela Advocacia Pública adquire uma importante linha preventiva. Por meio dos pareceres, os advogados de Estado conseguem apontar eventuais irregularidades nos atos administrativos, impedindo que o ato eivado de vício venha a ser praticado.

Dessa forma, a consultoria jurídica do Estado é função privativa da Advocacia Pública, exercendo papel de controle preventivo de legalidade dos atos administrativos. Para tanto, necessário se faz garantir condições de independência aos advogados públicos dentro da estrutura administrativa, visto que estes não podem estar hierarquicamente subordinados à agentes políticos, sob pena de sofrerem pressões que prejudiquem o exercício da função. (DI PIETRO, 2018, p. 264).

Ressalta-se que essas condições mínimas para atuação do advogado público são essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, uma vez que através do papel Constitucional destinado à Advocacia Pública de defesa do Estado, na função de defensor do patrimônio público e do interesse público secundário, busca-se a resolução do conflito dentro do que determina os preceitos legais (VERÍSSIMO 2018, p. 51).

Tais garantias, condicionais da autonomia e da prerrogativa funcional da advocacia, buscam evitar que o advogado público, se em posição desfavorável de sujeição, acate a ato administrativo ilegal, maculando aparente legalidade em ato concretamente desarrazoado. Sua atuação deve ser independente e a emissão de parecer não pode estar vinculada à vontade do administrador, não estando ela sujeita ou subordinada ao alvedrio dos governantes (MADEIRA, 2010).

Ademais, porém, faz-se interessante a abordagem desenvolvida pela professora Di Pietro, a qual pontua que os órgãos consultivos se encontram estanques a essa organização fundada sobre a ordem de prioridade ou sobre relação de subordinação formada pelos Poderes. Isto porque, como inerente à própria função consultiva, quem emite um parecer tem absoluta liberdade para apreciar a lei de acordo com sua interpretação, caso contrário a função não precisaria existir. Sendo assim, ainda que prestem consultoria aos chefes do Poder Executivo, não recebem ordens ou instruções para emitir o parecer neste ou naquele sentido (DI PIETRO, 2016).

Em síntese, o advogado público deve agir sob o exercício da independência técnica relativa dos advogados públicos, defendendo a legalidade, mesmo que isso implique contrariar os interesses

dos gestores e administradores na realização dos atos públicos secundários, pois há de se considerar com sopesamento a defesa do interesse público primário.

Na análise deste tópico tocante a função consultiva do corpo técnico jurídico responsáveis pelos pareceres públicos, percebe-se que o que torna específico em relação ao tópico anterior é a atividade consultiva, a qual além de servir de norte orientativo para a gestão pública, serve também de controle dos atos administrativos, toda essa importante e imprescindível funcionalidade se materializa no parecer jurídico. Como instrumento indispensável ao presente estudo, por conseguinte, inicia-se a análise detida desta manifestação jurídica.

5.3 PARECER CONSULTIVO E OPINATIVO

Para uma melhor compreensão do instituto do parecer, e até mesmo para um entendimento mais amplo sobre a possibilidade de responsabilização na seara civil, faz-se necessário, primeiramente, breve conceituação acerca da distinção entre atos administrativos e atos da administração.

Sendo assim, ato da administração, de sentido mais amplo, ao compará-los com o instituto que será discorrido logo mais abaixo, é toda manifestação de vontade no exercício da função administrativa. (DI PIETRO, 2020, p. 456).

Segundo leciona Di Pietro “pode-se dizer, em sentido amplo, que todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da administração”. E prossegue ressaltando que:

1. os atos de direito privado, como a doação, permuta, compra e venda, locação;
2. os atos materiais da administração, que não contem manifestação de vontade, mas que envolvem apenas execução, como a demolição de uma casa, a apreensão de mercadoria, a realização de um serviço;
3. os chamados atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor, que também não expressam uma vontade e que, portanto, também não podem produzir efeitos jurídicos; é o caso dos atestados, certidões, pareceres, votos;
4. atos políticos, que estão sujeitos a regime jurídico-constitucional;
5. os contratos;
6. atos normativos da administração, abrangendo decretos, portarias, resoluções, regimentos, de efeitos gerais e abstratos;
7. os atos administrativos propriamente ditos. (DI PIETRO, 2020, p. 456).

Por outro lado, ato administrativo é instrumento de suma importância para materialização dos anseios programáticos da Administração Pública na realização de sua função executiva. Ato administrativo é “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.” (MEIRELLES, 2016, p. 173). Os atos administrativos são passíveis de controle judicial e podem ser praticados por autoridades públicas, dirigentes de autarquias e fundações, administradores de empresas estatais e executores de serviços delegados.

Ademais, importante ressaltar que, na doutrina administrativista, os atos administrativos podem ser ordenados em cinco espécies, a saber: atos administrativos normativos, atos ordinários, atos negociais; atos enunciativos e atos punitivos. (MEIRELLES, 2016, p. 202).

Para o estudo em apreço, interessa conceituarmos os atos administrativos enunciativos - “aqueles que, embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e o particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração.”, que é o caso dos pareceres jurídicos. (MEIRELLES, 2016, p. 217).

Segundo Mello (2009, p. 416) os atos administrativos são classificados conforme sua função, e enquadra o parecer na categoria de atos de administração consultiva pública, os que visam informar, elucidar, sugerir providências administrativas, sendo o parecer ato muito comum no exercício da atividade jurídica do Estado, que se limita certificar ou atestar um fato ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao enunciado”. (MEIRELLES, 2016, p. 218).

Parecer é, por definição, ato que veicula entendimento de órgãos técnicos em geral ou jurídicos a respeito de questões e dúvidas relacionadas à respectiva área de atuação. Parecer é o vocábulo usado no âmbito das atividades de consultoria e assessoria jurídica e, de modo geral, na esfera de órgãos de natureza técnica, como os utilizados no campo de atuação do corpo técnico jurídico responsável pela fundamentação dos contratos públicos. (MEDAUAR, 2018).

Consoante definição, Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo conceituam o parecer em:

Típico é aquele emitido por um órgão técnico durante a instrução de um processo administrativo destinado a orientar, a fornecer subsídios para a tomada de decisão pela autoridade que possua essa competência. Essa autoridade poderá aprovar o parecer, adotando os seus fundamentos como sua razão de decidir, ou poderá rejeitá-lo, desde que

motivadamente, decidindo, então, contrariamente ao que propunha o parecer. (2011, p.481).

Neste sentido, Carvalho Filho (2020, p. 285) esclarece de modo como se observa nas citações supramencionadas, parecer não é considerado, por alguns administrativistas, manifestação típica da administração como são os atos administrativos, mas sim declaração enunciativa, cuja faculdade é a de indicar juízo de valor, dependendo, portanto, de outro de caráter decisório.

Em suma, Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo (2011) descrevem que parecer é um ato técnico, mais precisamente, um documento emitido por técnico ou equipe técnica, e por órgão especializado na matéria em questão, de natureza opinativa; portanto, não constitui resultados no âmbito jurídico, fazendo-se necessário um outro ato administrativo, com conteúdo de natureza decisória, que o subsidie por meio de aprovação ou adoção e só assim o parecer se sustentará como ato de efeitos jurídicos.

Depreende-se dos ensinamentos estudados acima que a emissão do parecer em si, não se materializa em ato decisório do órgão da Administração Pública, mas sim em uma opinião interna de um técnico ou corpo técnico do Estado. Ademais, ainda que sirva de subsídio para uma decisão ou fundamentação dos contratos administrativos, com essa não se confunde. Ratificando esse entendimento, Carvalho Filho assevera:

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer é o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 293)

Isto porque os pareceres não são considerados atos administrativos propriamente ditos, por não constituírem mudanças no mundo jurídico, e sim ofertarem mera opinião em âmbito judicial. Por esta colocação retro aduzida, o parecer comporta apenas a motivação do ato a ser praticado pelo gestor administrativo e se acolhido passa a integrar a decisão, mas não é isoladamente passível de impugnação pelas vias administrativa e judicial. Neste sentido, ainda que o parecer jurídico seja adotado como motivação do ato administrativo pelo gestor público, este não perde sua característica opinativa, haja vista o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação. (DI PIETRO, 2018, p. 264).

Aproveitando as referências feitas acima ao caráter opinativo do parecer, examinaremos, agora, a classificação retratada pela doutrina e principalmente pela jurisprudência da Suprema Corte acerca das espécies de pareceres jurídicos.

Para subsidiar essa menção, quanto a classificação dos pareceres, iniciaremos pela linha de classificação da professora Di Pietro, que os separa em facultativos, obrigatórios e vinculantes:

O parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato. O parecer é obrigatório quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao Chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde seu caráter opinativo. Mas a autoridade que não o acolhe deverá motivar a sua decisão ou solicitar novo parecer, [...]. O parecer é vinculante quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar sua conclusão. (DI PIETRO, 2015, p. 275-276).

Deste modo, compreende-se que, em caso de parecer facultativo, a autoridade de gestão na execução de seus atos administrativos de firmamento de contratos públicos, não encontra dever ou óbice legal que vincule o ato à apreciação prévia do corpo técnico jurídico parecerista. Fechando o entendimento, infere-se que o ato do gestor público não cria dependência vinculante a fundamentação exarada no parecer. Nessa modalidade de parecer, “a autoridade tem a possibilidade de solicitá-lo ou não [...] se for adotado e invocado como fundamento de uma decisão, integra a motivação”. (MEDAUAR, 2018, p. 144).

Quanto ao parecer obrigatório, a autoridade gestora esta juridicamente adstrita a solicitá-lo antes de decidir, em razão de sua prévia presença ser necessária como pressuposto para a materialização do ato administrativo, uma vez ausente o parecer obrigatório se oportuna a não concretização do ato final, sem embargo, não está obrigada a seguir, posto que seu conteúdo não é vinculante (MEIRELLES, 2016, p. 219).

Complementa o entendimento sobre o parecer obrigatório, Odete Medauar (2018, p. 144), dizendo que o parecer obrigatório é exigido, em geral, antes do gestor público tomar a decisão de execução do ato. Aranha de Mello (2007, p. 584) pontua que a obrigação, entretanto, é só de pedir o parecer, senão o ato executado sem o dito pronunciamento estará eivado de vício de nulidade.

Trazendo como exemplo de tal espécie, o parecer a que se refere o parágrafo único do art. 53 da Lei 14.133/21, “ Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de

assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”. (BRASIL, 2021).

Por fim, temos a espécie de parecer vinculante, intitulado por Oswaldo Aranha “parecer conforme”, o qual apresenta dois deveres a ser seguido pela autoridade pública, o de solicitar o parecer e conseqüentemente de segui-lo, isto significa, a autoridade gestora está obrigada a adequar seu ato de decisão em sua totalidade ao conteúdo do parecer técnico jurídico. “Alguns autores equiparam o parecer vinculante à autorização ou à aprovação prévia e, portanto, consideram ato ativo”. (MELLO, 2007 p.584).

Nesse sentido, destaca-se a lição de Odete Medauar, para qual os pareceres vinculantes:

São emitidos nos casos em que a norma exige consulta prévia a órgão jurídico ou técnico, cuja manifestação, expressa em parecer (às vezes com o nome de laudo), deve nortear obrigatoriamente a decisão a ser tomada; nesse caso, a autoridade somente poderá decidir no sentido do parecer, restando-lhe a alternativa de não editar o ato, se for possível, ou solicitar novo parecer. Além da função consultiva, o órgão que emite o parecer vinculante exerce, assim, função de controle preventivo. (MEDAUAR, 2013, p. 384).

Interessante apontar como exemplo prático o MS nº 29.137-2012-DF, de Relatoria da Min. Cármen Lúcia, mais uma vez, assentou-se decisão sobre a natureza jurídica do parecer, estabelecendo que o tipo vinculante de parecer técnico somente se materializa quando a manifestação jurídica aponta vício de legalidade; e a responsabilidade pela execução deste ato ilegal, em certa medida, se estabelece um compartilhamento de poder decisório, o qual se firma entre o Administrador e o parecerista, ensejando responsabilidade conjunta por seus atos em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro, o que torna solidária a responsabilidade do ente executivo com o órgão jurídico consultivo (STF, 2012, p. 09).

Neste caso envolveu irregularidade na aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, com ilegalidade da celebração de termo aditivo. Por fim, acordam os Ministros do STF, em 2ª turma, sob a Presidência do Min. Ricardo Lewandowski, em unanimidade denegar a ordem de segurança, nos termos do voto da Relatora. MS: 29.137, Relatora: Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 18/12/2012. Segunda turma, Data de Publicação: 28/02/2013 DJe nº 39, PP 01-21.

Conforme conclusão extraída do julgado analisado, o STF admiti responsabilização de consultores jurídicos quando se tratar de parecer de natureza vinculante e, nesse caso, será necessário a comprovação de que o parecerista agiu com culpa ou má fé no exercício de suas atribuições.

Por fim, concluímos com as palavras de Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari (2007, p. 178) os quais definem com prestígio a importância dos pareceres fundamentadores de processos administrativos, como a) uma declaração técnica, baseada e fundamentada acerca de uma resposta a uma consulta; b) uma exposição de grande valor, pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seus constituintes - o corpo técnico jurídico parecerista. Os autores frisam que, quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão; porém, o poder constituinte não atribuiu poder de decisão a este importante instrumento fundamentador.

Discorridas, dentre autores diversos, premissas a respeito do parecer técnico jurídico, no que tange seu conceito, sua natureza jurídica e suas espécies, passaremos a analisar o questionamento mais importante deste trabalho, qual seja, a observação e a interpretação no que concerne a possibilidade de responsabilização civil dos lançadores de pareceres.

6. RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO PERANTE AS CORTES SUPERIORES

Podemos afirmar que até o presente capítulo, é neste que se aflora a expectativa quanto a real possibilidade de responsabilização do parecerista, primeiro pelo fato de ter ensejado o oportuno título, ainda na elaboração do pré-projeto; segundo, pelo motivo de representar um momento de transição em que passamos da oportuna fase de conceituação dos assuntos abordados para um estágio de estudo de decisões práticas, as quais fazem coisa julgada material na vida funcional e pessoal de um agente público.

Durante esta jornada de estudo, observamos que a dúvida quanto à possibilidade de responsabilização civil do advogado público responsável pela emissão de pareceres fundamentadores dos contratos públicos perdura, uma vez que não temos decisões uníssonas, e o curioso é já ter se passado mais de três anos do nascimento, no mundo jurídico, da Lei 13.655/18. Contudo, apresentaremos agora as circunstâncias que poderiam ensejar tal dever de reparar, principalmente, nos dias atuais em que temos positivado o art. 28, como dispositivo da LINDB, que apresentamos e estudamos como norteador de entendimento e decisão de tal responsabilização.

Preliminarmente se apresentará o dispositivo da Lei 13.105/15, a qual estabelece atos processuais e determina em seu art. 184 que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”. (BRASIL, 2015).

Lado outro, há a positivação legal pela responsabilização do advogado consultor por seus atos ainda que de forma culposa. É o que preceitua o art. 32 do Estatuto da OAB, “O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”. (BRASIL, 1994).

Destarte, temos que o parecerista (Advogado de Estado), conquanto faça parte de quadro de agentes de suma importância para a administração pública, goza de autonomia funcional, independência técnica, imunidade e inviolabilidade profissional disponibilizada a advocacia em geral, sem contar em certas garantias creditadas a outros poderes. É, no entanto, alcançado pela obrigação de assumir a responsabilidade de atos dolosos e culposos, sendo esta culpa, consolidada no erro grosseiro.

Isto posto, avançaremos no exame das razões de fato e de direito que subsidiaram as decisões dos últimos julgados das cortes superiores, no tocante a responsabilidade civil deste corpo técnico jurídico, no intuito de expor e clarear o entendimento das decisões jurisprudenciais.

6.1 DECISÕES EMBLEMÁTICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A responsabilização do parecerista jurídico é questão de longes datas controversa, o posicionamento do STF, do TCU, bem como o entendimento dos doutrinadores dedicados ao tema, não apresenta uma conformidade de entendimento a respeito do assunto, pelo fato duvidoso e recorrente no campo do Direito, no entanto, pacificado pela jurisprudência da Corte Suprema que apresentou como paradigma três decisões, as quais são considerados basilares para fins de precedente evolutivo de entendimento e de tomada de decisão desta Corte, pontuando diversos argumentos, discussões e aspectos importantes para traçar as perspectivas da responsabilização civil do advogado público. Todavia, externaremos além dos três acórdãos precedentes mais uma

decisão, a qual trata de um agravo interno de MS, demonstrando o mais recente entendimento no STF, o qual, também, apresentara a sua atual perspectiva.

A primeira decisão, remonta os anos de 2002, com o MS nº 24.073/DF de relatoria do Ministro Carlos Velloso, decisão exarada pelo plenário em novembro de 2002, com pedido liminar contra ato do TCU, que anexava os impetrantes, advogados da Petrobrás S.A, responsabilizando-os como solidários aos gestores da aludida empresa estatal, pela emissão de parecer favorável à contratação dos serviços de consultoria da empresa internacional Arthur D. Little - ADL, pela irregularidade do processo administrativo licitatório. Segue ementa e decisão do referido acórdão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, par. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-29 EMENTÁRIO Nº-02130-02 PP-379).

Por fim, os argumentos que lastrearam a decisão do referido Mandado de Segurança, segundo o relator, ministro Carlos Velloso, se deram por dois fundamentos:

- a) Ausência de competência do Tribunal de Contas da União para julgar os atos dos impetrantes, dado que estes “não exercem qualquer função de diretoria ou execução administrativa, não ordenam despesas e não utilizam, gerenciam, arrecadam, guardam ou administram bens, dinheiros ou valores públicos. Não têm, assim, sequer potencial de causar perdas, extravios ou outros prejuízos ao Erário no desempenho de suas funções profissionais. (fl.07);
- b) Impossibilidade de responsabilização dos impetrantes por atos praticados no regular exercício de sua profissão, mormente porque, nos termos do Estatuto da Advocacia, a relação de emprego não retira do advogado a isenção técnica, nem reduz a sua independência profissional. Ademais, aduzem que, no caso, restringiam-se a verificar a presença dos pressupostos de contratação direta, tendo por base as informações prestadas pelos órgãos competentes e especializados. STF, MS 24073, Relator: Carlos Velloso. Data de Julgamento: 06/11/2002. Data de Publicação: DJ 31/10/2003.

Destarte, junto ao voto do Min. relator, o qual amparou sua decisão em dois fundamentos, conclui o STF por decisão unânime, concedendo a segurança, que o parecer não constitui ato decisório e que seu papel é apenas “informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem

estabelecidas nos atos de administração ativa”, ou seja, o parecer emitido pelo advogado parecerista, tem caráter meramente opinativo, não caracterizando ato administrativo.

Também, o STF se colocou contrário ao entendimento do TCU por estar estabelecido naquela Corte jurídica que o advogado parecerista somente responderia solidariamente em caso de culpa em sentido amplo ou caso de erro grave. Acrescenta o relator:

O autor do parecer, que emitiu opinião não vinculante não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressalvado, entretanto, o parecer emitido com evidente má-fé, oferecido, por exemplo, perante administrador inapto; [...] não é qualquer ato que enseja a responsabilidade do advogado. É preciso tratar-se de erro grave, inescusável, indicando que o profissional agiu com negligência, imprudência ou imperícia; [...] caberia à ordem dos Advogados do Brasil apenas as infrações cometidas por advogado, decorrentes de culpa grave, que hajam causado prejuízo a seu constituinte (Lei 8.906/94, art. 34, IX). O mesmo deve ser dito quanto à prática de erro que evidencie inépcia profissional (Lei 8.906/94, art. 34, XXIV). STF, MS 24073, Relator: Carlos Velloso. Data Julgamento: 06/11/2002. Data Publicação: DJ 31/10/2003. (pp. 388, 389).

Outro fundamento trazido a lume, considerado de expressiva relevância pelo relator, e conducente à concessão do writ, refere-se à garantia constitucional de intangibilidade profissional, ou melhor, inviolabilidade do advogado, conforme o art. 133 da CRFB/88 e do art. 2º, § 3º da Lei nº 8.906/94, os quais já foram transcritos *ipsis litteris*.

Fica evidente, além de ser comum a existência de decisões que acatam total ou parcialmente solicitações judiciais, também há divergência e variação na aceitação de conteúdo, o que é corriqueiro também na doutrina jurídica por isso casos de mera discordância quanto à melhor interpretação jurídica não seria fundamento para uma responsabilização. Acerca deste entendimento:

Ora, o direito não é uma ciência exata. São comuns as interpretações divergentes de um certo texto de lei, o que acontece, invariavelmente, nos Tribunais. Por isso, para que se torne lícita a responsabilidade do advogado que emitiu parecer sobre determinada questão de direito é necessária demonstrar que laborou o profissional com culpa, em sentido largo, ou que cometeu erro grave, inescusável. (MS 24073, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-29 EMENTÁRIO Nº-02130-02 PP-390).

A Corte Suprema, no entanto, apresentou uma metamorfose no entendimento com relação a responsabilidade solidária do advogado parecerista, que será observado no próximo estudo, para tanto outras questões pertinentes ao tema em voga foram suscitadas, inclusive se trouxe à tona uma nova classificação quanto aos tipos de pareceres, hipóteses que não foram ventiladas no mandado de segurança supra analisado, que dão ensejo a uma comparação ideológica de mudança de

entendimento do Pretório Excelso no que concerne a caracterização da responsabilidade do advogado parecerista em consequência da conjectura do erro grosseiro e da culpa em sentido amplo, vez que neste segundo precedente, a qual se inicia a análise, constata-se expressiva carga ideológica.

Na questão do entendimento exarado pela corte, no Mandado de Segurança nº 24.584/DF, julgado em agosto de 2007, firmou-se, desta vez, contrário ao posicionamento anterior, seu relator, ministro Marco Aurélio, entendendo, nesta oportunidade, cabível a responsabilização solidária do parecerista jurídico na hipótese do parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93. Nesse caso, o administrador decide com base na manifestação do setor técnico jurídico competente.

Este Mandado de Segurança em estudo envolve a contrarrazão de procuradores do INSS, em face dos procuradores federais, em razão do TCU buscar responsabilizar o advogado público por não apresentarem fundamentação a respeito da declaração técnica proferida para aprovação de convênio, estabelecida na forma do art. 38, VI e parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

Os Advogados do Estado alegaram não ter o TCU poderes de fiscalizar pareceres jurídicos emitidos por eles, procuradores públicos, alegando independência funcional, lastreados nos artigos 70 e 71, inciso II, CF/1988, que diz caber ao TCU “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

Relevante fazer menção ao artigo 5º da Lei nº 8.443/92 ao considerar que os procuradores se isentam da fiscalização do TCU, pelo fato deles não se fazerem presentes no rol do inciso I, do art. 1º da Lei orgânica do Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1992)

A imputação, de forma detalhada, aos impetrantes, diga-se, advogados procuradores, segundo o relator e o artigo 2º da Resolução 36/1995 do referido Tribunal de Contas, seriam:

- a) A responsabilidade objetiva do procurador, tendo em vista qualquer irregularidade na execução do convênio;
- b) A responsabilidade do procurador ante o teor do convênio, impondo sê-lhe verdadeira gerência quanto à decisão de realizar ou não a licitação ou de efetivar o convênio;
- c) Atribuição de prestação de contas ao procurador, desconhecendo-se que este não executa contratos;
- d) Exigência de o procurador ter o domínio da exata extensão do convênio de apoio técnico à área de informática;
- e) Responsabilidade do procurador por gasto não autorizado, conferindo-se a função de ordenador de despesas.

STF, MS: 24584, Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/08/2007. Data de Publicação: DJe 19/06/2008-PP-363).

Durante a fase de fundamentação, na análise do mérito, o min. relator Marco Aurélio, suscitou o precedente do MS nº 24.073, para destacar entendimento alcançado para prolação da sentença, naquele caso, e justificar a sua mudança de entendimento quanto a responsabilidade solidária do advogado parecerista que, naquela época, tinha prolatado voto uníssono ao do relator, min. Carlos Veloso.

Contrário à decisão do mandado de segurança (primeiro analisado), alegou, agora nesta oportunidade, no MS 24.584/DF, de forma divergente, o ministro relator Marco Aurélio, que o objeto do MS em análise é caracterizado como simples parecer, ato opinativo de facultativa aderência pelo gestor público, caracterizando uma diferença determinante em relação ao parecer jurídico do art. 38 da Lei 8.666/96, o qual é de caráter obrigatório e de conteúdo vinculante, tratando-se de aprovação de minuta de convênio e aditivo. E a anuência ao parecer jurídico pelo gestor público e a consequente concretização do ato administrativo caracterizaria responsabilidade solidária com o gestor público. Assim, pronunciou-se o ministro relator:

Não há o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação, pelo setor técnico da autarquia, de convênios e aditivos, bem como de ratificações. Portanto, a hipótese sugere a responsabilidade solidária, considerando não só o crivo técnico implementado, como também o ato mediante o qual o administrador sufragou o exame e o endosso procedidos. STF, MS: 24584, Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/08/2007. Data de Publicação: DJe 19/06/2008-PP 370.

Por conseguinte, a maioria dos ministros acompanharam o voto do relator denegando o mandado de segurança, considerando, por outro lado, o ato de responsabilização solidária dos procuradores públicos imputada pelo TCU.

Em ato contínuo, o relator se pronunciou sobre a questão que aborda a submissão dos servidores públicos aos parâmetros próprios da Administração Pública, alegando que “a imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade, ficando sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência”. A decisão examinada, restou assim ementada. Veja-se:

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para

serem prestados esclarecimentos. (STF - MS: 24584 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00362).

Posteriormente ao voto do relator, Ministro Marco Aurélio, o qual indeferiu a segurança, durante o plenário em 05/11/2007, houve pedido de vista dos autos pelo Ministro Joaquim Barbosa, que abrilhantou seu voto vista, destacando no julgado supracitado sua fundamentação com a citação dos ensinamentos doutrinários do francês René Chapus referente a natureza jurídica do parecer, os quais são: os facultativos, os obrigatórios e os vinculantes. Segue a transcrição da lição que detalha a classificação dos pareceres jurídicos.

[...] A primeira situação é aquela em que a consulta é facultativa. Nesse caso, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo. A segunda hipótese diz respeito aqueles casos em que a consulta é obrigatória, e a autoridade administrativa fica obrigada a emitir o ato tal como submetido a consultoria, com parecer favorável ou contrário. Caso pretenda praticar o ato com conteúdo e forma diversos do que foi submetido a consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer. Isto porque, se submeter a consultoria a minuta ou esboço de um ato com determinado conteúdo, e ao tomar a decisão, publicar ato de conteúdo diverso, estará burlando a obrigatoriedade do parecer prévio, que nada mais é do que um mecanismo adicional de controle da administração. Por fim, quando a lei estabelecer a obrigação de “decidir a luz de parecer vinculante ou conforme” (decider sur avis), o administrador não poderá decidir, senão nos termos da conclusão do parecer, ou então, não decidir. STF, MS: 24584, Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/08/2007. Data de Publicação: DJe 19/06/2008, PP 379-380.

Chegando-se as conclusões finais do acórdão em estudo, nos casos de definição da Lei há efetiva partilha do poder decisório, gerando responsabilidade solidária entre o parecerista e o gestor público. Tal seria o caso do parecer do art. 38 da Lei no 8.666/1993, conforme o entendimento do Ministro. Por fim, sob a alegação de que todas as autoridades públicas, incluindo advogados públicos, deveriam prestar contas por seus atos, o Ministro acompanhou o relator e denegou a segurança. STF, MS: 24584, Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/08/2007. Data de Publicação: DJe 19/06/2008.

O terceiro precedente a ser analisado é o MS nº 24.631/DF, julgado 09/08/2007, em que se discutiu a possibilidade de imputação de responsabilidade ao advogado público que exarou parecer opinando favoravelmente a transação judicial, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que trouxe novamente à baila, a questão da classificação dos pareceres em facultativos, obrigatórios e vinculantes, bem como, mais uma vez se fez taxativo, afirmando que a responsabilidade solidária do parecerista é dependente de determinação legal, e quanto a obrigatoriedade ou não da consulta

tem influência determinante na adesão da natureza do parecer, passando esta classificação de fato a ser considerada pelos tribunais.

O MS foi impetrado por procurador do DNER, em face do TCU, pretendendo afastar sua responsabilidade por emissão de parecer em favor da possibilidade de transação judicial, mas que fora utilizado pelo administrador público contrariamente ao regime de precatórios.

Portanto, o ministro relator considerou tratar-se de parecer de natureza facultativa, e finalizou entendimento que a responsabilidade solidária depende do ensejo efetivo do erro grosseiro ou culpa em sentido amplo na ação do Advogado Parecerista.

Destacou ainda o relator que a posição ideológica extraída da fundamentação apresentada pelo TCU manifestou, no acórdão em análise, um entendimento sobre a responsabilidade pautada na causalidade, a qual se mostra desarrazoada, uma vez que responsabiliza todos aqueles que estejam na linha alargada de apuração da causalidade, dando ensejo à irregularidade demonstrada no controle posteriori. Afirmou ainda que “houve uma presunção de responsabilidade” por parte do Tribunal de Contas, sem “qualquer demonstração de culpa ou de seus indícios”.

Por maioria de votos, o pleno do STF acolheu a tese da possibilidade de responsabilização do advogado público nas hipóteses em que o ato decisório, tido como ilegal, tenha se assentado em parecer do tipo vinculante e não meramente opinativo. Todavia, concedeu a segurança no aludido MS, haja vista no caso não ter havido comprovação de que o advogado houvesse incorrido em culpa pelo acordado.

Os votos em exceção, manifestados pelos Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto, que interpretaram de forma divergente do posicionamento do relator, entenderam que o parecer obrigatório transforma o parecerista em administrador (STF, 2007 - p. 295, 296). A respeito deste entendimento segue a ementa do referido acórdão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: [...] no caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou

erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (MS 24631, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENTA VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250).

Conforme conclusão extraída do julgado MS nº 24.631/DF e das lições de Maria Silva Zanella de Pietro (2020), consideraram-se as três hipóteses de parecer, e o que foi tratado nesse julgado foi caracterizado em sua essência em opinativo; por isso não produziu efeitos jurídicos. O que leva o STF a admitir responsabilização de consultores jurídicos quando se tratar de parecer de natureza vinculante e, nesse caso, será necessário a comprovação de que o parecerista agiu com culpa ou má fé no exercício de suas atribuições. (2020, p. 522).

Seguindo a mesma linha acima descrita, consciente da relevância temática para o entendimento do presente trabalho, buscamos nos aprofundar sob uma análise mais detalhada e atual das decisões da Corte Suprema em relação a responsabilidade solidaria do parecerista, para que possamos nos situar ao tempo presente. No que tange estas decisões do STF, nos tempos atuais, principalmente após a entrada em vigor de norma regulamentadora 13.655/18, que buscou trazer em seu bojo uma maior carga de segurança jurídica com a aplicação prática do seu artigo 28.

Pesquisou-se as últimas decisões do STF, na busca de possíveis novos entendimentos desta Corte, encontrando pertinência temática em nível de Agravo Interno em Mandado de Segurança.

Adentrou-se, então, no estudo do Agravo Interno de Mandado de Segurança nº 35.196/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado pelo plenário em novembro de 2019.

Conforme relatório condutor, tratava-se de Agravo Interno interposto em face de decisão monocrática com pedido de liminar, segurança deferida contra ato do TCU, consubstanciado no Acórdão original nº 3.024/13, que determinou a inclusão do impetrante, que à época exercia o cargo de Advogado e Chefe Jurídico da Codevasf, como responsável solidário com outros funcionários da aludida empresa estatal, aquele por emitir parecer favorável à assinatura do 5º termo aditivo, pelo reequilíbrio econômico-financeiro do referido contrato. Segue razões ementadas do Relator:

Mandado de segurança. Administrativo. Acórdão tribunal de contas da união. Tomada de contas especial. Responsabilidade. Parecer técnico-jurídico. art. 38, parágrafo único, da lei 8666/93. Ausência de comprovação de dolo, erro grave inescusável ou culpa em sentido amplo. Segurança concedida (AgRMS 35196, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe-022 DIVULG e PUBLIC 05-02-2020).

Os fundamentos do desprovemento do referido Agravo regimental de Mandado de Segurança nº 35.196, segundo o relator ministro Luiz Fux, eram: “Não ter havido comprovação suficiente de dolo ou erro grave inescusável que dê fundamento para a condenação do parecerista jurídico pela legalidade do aditamento do referido contrato administrativo”, e mais:

1. O advogado é passível de responsabilização “pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”, consoante os artigos 133 da Constituição Federal e o artigo 32 da Lei 8.906/94, que estabelece os limites à inviolabilidade funcional.
2. O erro grave ou grosseiro do parecerista público define a extensão da responsabilidade, porquanto uma interpretação ampliativa desses conceitos pode gerar indevidamente a responsabilidade solidária do profissional pelas decisões gerenciais ou políticas do administrador público.
3. A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador.
[...]
6. A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso.
7. In casu, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, lastreando-se em mera interpretação distinta dos fatos, deixou de comprovar o erro inescusável pelo agravado para sustentar a irregularidade do aditivo, que somente restaria configurado caso houvesse expressa previsão contratual do fato ensejador da revisão, na extensão devida, a afastar a imprevisão inerente à álea extraordinária.
(AgRMS 35196, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe-022 DIVULG e PUBLIC 05-02-2020).

Pela análise, em síntese, das três principais jurisprudências, mais o recente agravo regimental, compreende-se que o advogado público parecerista não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, pela emissão de parecer, salvo culpa grave, erro grave, inescusável ou dolo. No entanto, em relação à hipótese de parecer classificado como vinculante, a exemplo do parecer emitido por força do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, entendeu ser cabível a responsabilização do advogado parecerista.

Não obstante, vale ressaltar que ainda há consideráveis divergências jurisprudencial em torno da questão, quanto a doutrina é incipiente acerca da natureza destes pareceres, sobretudo em razão da adoção do critério relacionado à natureza jurídica do parecer, lição importada da doutrina francesa, que classifica os pareceres, em facultativo, obrigatórios e vinculantes, para influenciar a aplicação da responsabilização do advogado público.

6.2 O ATUAL POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Dentre as funções específicas de atuação do Tribunal de Contas, apresenta-se aquela de suma importância para a Administração Pública, qual seja, de controle externo da Administração, sendo o TCU ente de natureza pública, competente em apurar e responsabilizar agentes públicos por irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, por força de atribuições estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu art. 71. (BRASIL, 1988).

Contudo, há de se ressaltar que doutrina e jurisprudência se sobressaíram, marcando o meio jurídico, com uma maior resistência quanto a responsabilização do advogado público parecerista, principalmente pela independência técnica que consubstancia o art. 144 da CF/88, e pelo outro viés, que seria a questão da natureza opinativa do parecer jurídico, defendendo entendimento contrário ao do TCU, o qual vinha, formalmente, decidindo pela responsabilidade do parecerista.

Por isso, diante de importante fato motivador desta pesquisa, e pela busca de um atual entendimento adotado pelo TCU com referência à responsabilidade Civil do Advogado público parecerista, em sede de opinião no firmamento de contratos públicos, nesta perspectiva, realizar-se-á pesquisa utilizando do mecanismo de procura do site do TCU, buscando por palavras chaves: responsabilidade, solidária, parecerista, parecer jurídico. Contemplou-se todo o ano de 2021, no intuito de encontrar o mais recente entendimento da Corte de Contas, sendo localizados 36 acórdãos referentes a responsabilidade do advogado público parecerista.

Do apanhado encontrado, analisou-se (oito), os quais tratam da responsabilidade pela emissão de parecer jurídico, são eles: 2.283/2021, 10.890/2021, 308/2021, 18.379/2021, 1.060/2021, 925/2021, 899/2021, 741/2021. Nestes acórdãos observados, o advogado consultor jurídico emitente de parecer técnico opinativo foi responsabilizado solidariamente pela emissão de parecer, o qual ensejou dano à administração pública, mais precisamente, prejuízo pecuniário ao erário, hora em comunhão com o gestor público, outrora em conformidade com atos desarrazoados da comissão técnica responsável pela fase pré-contratual.

Neste ponto, passa-se à análise da tabela resumitiva dos acórdãos – anexo 1- exarados pelo TCU, os quais responsabilizam civilmente o corpo técnico jurídico pela emissão de pareceres.

Inicia-se uma análise mais detida, partindo dos acórdãos 10.890/2021 e 2.283/2021, ambos de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, julgados em 24/08/2021 e 22/09/2021 respectivamente, nos dois acórdão, o parecerista foi considerado responsável pelo dano ao erário, no primeiro julgado apontado, o parecerista jurídico foi responsabilizado solidariamente com o gestor público com supedâneo no art. 71, inciso II, da Constituição Federal e com base em acórdão do ano de 2010 (Acórdão 1161/10-Plenário). Ambos o responsabilizaram com fundamento no art. 32 do Estatuto da Ordem dos Advogado do Brasil, já quanto a segunda decisão citada acima, de mesma relatoria, no entanto, foi apontado o cometimento do erro grosseiro, o qual, nesta segunda oportunidade, menos de um mês após a outra decisão relatada linhas acima, foi prolatada sobre fundamentação da Lei 8.443/92, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/42 (LINDB).

É importante esclarecer que foi defendida a tese pelo mesmo relator Jorge Oliveira no acórdão 937/2021, com data de sessão de julgamento 28/04/2021, que o parecerista, em geral, se exime de responsabilidade se seus pareceres estiverem:

“i) devidamente fundamentados, ii) defender tese aceitável e estiver iii) alicerçado em lição de doutrina ou jurisprudência, não há como responsabilizar o parecerista, tampouco a autoridade que se baseou em sua manifestação.”, nos termos do Acórdão 629/2004-TCU-Plenário (Publicado in DOU de 9/6/2004).

Por sua vez, a análise se detém sobre a relatoria de Walton Alencar Rodrigues, dois acórdãos são expostos sobre exame, são eles 308/2021 e 925/2021, com sessão plena em 24/02/2021 e 28/04/2021, nessa ordem, sendo mais uma vez apresentada a responsabilização do parecerista para o pagamento de multa, por omissão de informação indispensável, a qual teve tese defendida por manifestação que se amolda aos limites do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 e da Portaria-TCU nº 46, de 11 de janeiro de 2017, art. 1º. E o segundo despacho, lastreando-se, o relator, na Lei de Licitação e no art. 37, XXI, da CRFB/88. Caracterizando, ainda, o erro grosseiro - praticado nos moldes do art. 28 da Lei 13.655/18, na medida em que emitiu parecer flagrantemente ilegal.

Na sequência de abordagens aos acórdãos do TCU foi possível agrupar mais dois julgamentos de mesmo relator, desta vez, do Ministro Augusto Nardes, os acórdãos 18.379/2021 e 899/2021, com datas respectivas, 16/11/2021 e 20/04/2021, sendo defendida tese de argumentos distintos, no entanto, baseadas no mesmo fundamento legal, que é o art. 57 da Lei Orgânica do TCU – 8.443/1992, que ensejou a responsabilidade, neste primeiro acórdão, do procurador pela emissão de parecer jurídico eivado de vício, e com irregularidade sancionada, nos termos do art.

189 do Código Civil; no subsequente acórdão, o parecerista foi responsabilizado por negligência na emissão de termo opinativo (parecer jurídico). Reforçando seu voto, o relator trouxe as palavras de fundamentação de Ministro Bruno Dantas, no despacho (Acórdão 9004/2018-TCU-Primeira Câmara), que disse: “a responsabilidade perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada de simples culpa *stricto sensu*”.

Quando o parecer jurídico levar o administrador público à prática de ilegalidades ou irregularidades, ou que, por dolo ou culpa, concorram para prática de ato irregular, haverá responsabilidade do parecerista. De acordo com o relator, caso haja nexos causal entre a manifestação do órgão consultor e a decisão tomada, o parecerista deve ser responsabilizado solidariamente, pois teria induzido o gestor ao erro. Colhe-se do voto do relator: Acórdão 362/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

No penúltimo acórdão, o Ministro Augusto Sherman responsabiliza o advogado do Estado por emissão de parecer jurídico eivados de irregularidade, no acórdão de número 1.060/2021, de sessão deliberativa em 05/05/2021, o Ministro Relator, além de destacar a responsabilidade solidária do parecerista por dolo ou culpa decorrente do artigo 32 do Estatuto da OAB e da competência do TCU para arrolá-lo como responsável com fulcro no artigo 71, inc. II da CF/88, fez menção ainda a lições da doutrina francesa, apoiado sobre as palavras do Ex-ministro Joaquim Barbosa, relator do MS 24.584/DF, que o parecer vinculante deixa de ter caráter meramente opinativo, quando a Lei estabelece a obrigação de decidir.

O oitavo e derradeiro voto decisivo é o de número 741/2021, de sessão prolatada em 05/05/2021, de relatoria da Ministra Ana Arraes, baseou sua fundamentação, para responsabilizar o parecerista, no disposto nos artigos 40 inc. X e 43, IV e 48, II da Lei 8.666, de interessante apontamento, visto que a ministra fez menção expressa a norma regulamentadora sobre a responsabilidade subjetiva do parecerista, com base na Lei 13.655/2018, com fulcro no artigo 28. Ademais, reforçou explanação de embasamento à Lei 8.906/1994, com sustentação em seu artigo 32, o qual responsabiliza solidariamente o parecerista por dolo ou culpa. Em síntese, infere-se que no caso em questão, a atuação do parecerista, caracterizada por erro grosseiro, o tornava responsável solidário com o gestor pela irregularidade do ato praticado.

Quanto ao acórdão 1.889/2021, de relatoria do Ministro Vital do Rego, que condenou a equipe técnica fiscalizadora do contrato, nos termos do art. 32, inc. I e art. 33 da Lei 8.443/92, data

de julgamento 04/08/21, no tocante à ausência de conhecimento técnico para processar a licitação, o que resultou em superfaturamento do contrato, incluiu-se nesta responsabilização o procurador do Estado, em nível de importância, aos demais integrantes da comissão, não, porém, por emissão de parecer jurídico irregular ou eivado de vício, mas pelos ditames do §3º do art. 51 da Lei 8.666/1993, o qual impõe a solidariedade a todos os membros da Comissão de Licitação. Contudo, não se falando em parecer jurídico eivado de vício ou erro.

“Não obstante, a boa-fé, nos processos de controle externo, não há que ser presumida, mas efetivamente comprovada (Acórdão 1322/2007-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz):”

O acórdão 736/2021, relator min. Marcos Bem Querer, julgado em 31/03/2021, que trata, notadamente, sobre a responsabilização da equipe técnica constituinte de contrato público, asseverou seu relator:

Em relação ao argumento de que a avaliação técnica guardaria consonância com o parecer jurídico aprovador do convênio, cabe salientar que é cabível a responsabilização de funcionário que elabora parecer jurídico ou técnico, quando no parecer existirem posições frontalmente contrárias à lei ou tendenciosas. A existência de parecer do órgão jurídico respaldando decisão, não isenta a imputação de responsabilidade pelos fatos considerados irregulares (Acórdão 1154/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro UBIRATAN AGUIAR).

No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), importa mencionar, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS).

Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

Quanto à natureza e a gravidade da infração, aponta-se, de plano, deve-se salientar que a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave (Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS).

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

Em resumo, pode-se inferir no estudo dos dois últimos tópicos do 5º capítulo e do exame dos acórdãos do TCU a compreensão de que esta Corte de Contas comunga entendimento que não se encontra muito distante da sapiência prolatada pelo STF e pela doutrina especializada, visto que quando se trata de dolo, erro grosseiro ou culpa grave, alguns dirigentes do TCU se mostraram

diligentes na fundamentação, trazendo como enquadramento tipificador, o art. 28 da LINDB, que adveio para dirimir esta subjetividade em respeito a responsabilidade do agente público.

6.3 RESPONSABILIZAÇÃO DO CORPO TÉCNICO JURÍDICO PARECERISTA

Muito se presenciou ao longo deste trabalho, a quantidade de questionamentos e análises a respeito da possibilidade de responsabilização civil do corpo técnico jurídico, quando no exercício da função de consultores que emitem pareceres jurídicos, chegada a última colocação em respeito a que se propôs o presente trabalho.

Portanto, mesmo o parecerista jurídico detendo certas garantias e imunidade, faz-se importante destacar que sua responsabilidade é positivada na Constituição Federal, no Código Civil, no regramento interno do TCU, nas leis de licitações e contratos públicos e no próprio Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil. As referidas normas estabelecem a responsabilidade do advogado consultor, quando incidir este em dolo ou culpa, ao caracterizar que a responsabilidade civil do corpo técnico jurídico não se reveste de caráter absoluto.

No entanto, tratando-se de responsabilidade do advogado público por emissão de parecer, dar-se-á por negativa tal hipótese de responsabilização, nas circunstâncias em que lançarem mão, tanto dos pareceres facultativo como, também, dos obrigatórios, os quais apenas motivam o ato administrativo, não detendo esses o poder de vincular administração e administrados, apresentando-se com roupagem de ato administrativo, mas sendo atos de administração.

A hipótese de responsabilidade se substância por meio da culpa quando comprovada má-fé do parecerista, o qual se utiliza do parecer vinculante - aquele em que a Administração tem por dever solicitá-lo e acatá-lo na materialização de suas decisões administrativas; outrossim, a responsabilização do advogado público pode acontecer solidariamente com os gestores, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, como expresso no Acórdão nº 3530/2019, com base nas palavras do Min. Bruno Dantas:

Relativamente à responsabilização de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for vinculativo. TOMADA DE

CONTAS ESPECIAL. CONTRATO CRT/SP/6/2008. Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 30/04/2019, Primeira Câmara).

Perante isso, vislumbra-se a hipótese da responsabilidade do advogado parecerista, salvo comprovada avaliação apurada dos fatos concretos, levando em evidência maiores elementos fundamentadores e com maior carga probatória, mesmo que esta necessidade de constituição de prova exija uma maior detenção sobre o julgado. Porquanto ainda se constata, inclusive, pelo exame dos acórdãos supra expostos, que a Lei, a qual surge para atualizar o ordenamento jurídico, passados quase quatro anos, até o presente, não se integralizou em sua totalidade perante os ministros do TCU, tendo em consideração que alguns preferem optar em não abordar os termos disposto no artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, em detrimento de votos sustentados por entendimentos retrógrados que enaltecem elementos subjetivos na responsabilização do consultor jurídico parecerista.

Depreende-se, então, que com estes passar de anos, desde a entrada da Lei, que veio para propiciar uma maior segurança jurídica e erradicar controvérsias entre a doutrina especializada e as decisões dos tribunais superiores, pode se observa um caminhar a passos lentos, pelo menos, em proporções muito menor ao que se esperava encontrar após examinarmos os embasamentos teóricos dos acórdãos supra analisados, com uma acanhada reportação ao artigo 28 da Lei 13.655/18, demonstrando um processo contido à mudança de paradigma, no uso de argumentos para formação do voto decisivo para compor o acórdão.

Assim, o que se fundamenta, de modo um pouco mais expressivo, nas decisões do TCU, até o ano de 2021, são acórdãos que se utilizam de argumentos subjetivos, tanto os que se substanciam na culpa simples estrito senso, representado pela imprudência e a negligência, como na culpa lato sensu, caracterizado no ato ilícito, um propósito mal-intencionado, configurado na imputabilidade cognitiva, que inobserve um dever de conduta licito. Porém, por sua vez, de modo positivo, tem-se positivado no nosso ordenamento jurídico o art. 28 da LINDB, mesmo se realizando meio que de modo comedido, passa a ser um meio de orientação para os Tribunais e também para os advogados emissores de pareceres, possibilitando que compreendam que a responsabilidade deste corpo técnico vai se pautar na culpa grave e no erro grosseiro como elementos fundamentadores para este tipo de decisão, ao invés de sustentações constituídas de subjetividade argumentativa e de normas de cunho genérico, como a utilização do perfil mediano do homem contemporâneo.

CONCLUSÃO

Por mais que o Tribunal de Contas tenha competência para julgar os atos de administração exercidos por advogados públicos, como a emissão de pareceres opinativos, não seria coerente observar que esta Corte optasse por continuar a julgar e decidir ao seu alvedrio, como fazia incisivamente outrora, baseando-se unicamente em elementos subjetivos, ainda mais, vigorando, nos tempos atuais, Lei que regulamenta a questão da possibilidade de responsabilidade do agente público. Seria desarrazoado insistir em não se utilizar do dispositivo normativo, e julgar de forma contrária a lei, insistindo, este tribunal, em fundamentar seus votos na atuação do homem médio, distanciando estes votos da fundamentação fática do erro grosseiro, da culpa grave e da má fé para responsabilizar seus pares de profissão.

Deste modo, pode-se depreender do primeiro capítulo, o qual, notadamente, trata da culpa em sentido lato e em sentido estrito, que quando a lesão for para com terceiro, é dizer, em desfavor do administrado, o Estado responde de forma objetiva pela simples lesão, e o agente público se tiver que responder, diante deste fato, somente poderá ser responsabilizado de forma subjetiva, apurando-se o dolo e a parcela de culpa daquele agente causador do dano, consoante preconiza o art. 37, § 6º da carta magna. Portanto, quando desta responsabilidade atribuída ao ente público regredir no intuito de responsabilizá-lo, esta deve ocorrer de forma mais apurada e detida, acerca do grau de culpa ou vontade do causador do dano.

De forma análoga, devem ser processada as lesões em que se tenha como propenso responsável o parecerista jurídico, devendo este ser enquadrado desde o início da inquirição nos mandamentos da Lei 13.655/2018, por se tratar de agente público no labor da profissão consultiva, respondendo somente, de modo subjetivo, pela materialização da culpa grave, mesmo quando se tiver por base inicial o art. 186 do Código Civil, fazendo-se necessário uma busca mais precisa pela fundamentação da decisão conforme o artigo 28 da LINDB.

Destaca-se no segundo capítulo que a conceituação do erro grosseiro se apresenta indefinida. A norma que veio para solucionar a controvérsia delimitou incompletamente o código, o qual habilitaria a reprovação e conseqüentemente fundamentação da subjetividade da responsabilização do agente público, afirmando que o erro grosseiro é nada mais que uma culpa grave, em sua concretude, não trazendo elementos suficientes para a materialização do conceito e

consequentemente se fazendo dependente do art. 12 do Decreto 9.830/19. Ademais, é salutar frisar que houve avanço positivo no impasse que pairava sobre este entendimento hermenêutico, uma vez que se percebe por meio dos acórdãos do Tribunal de Contas que este já se utiliza, conquanto de forma moderada, de uma interpretação uníssona com a Doutrina e os Tribunais de Direito, quando se dispõem a fundamentar em culpa grave, erro grosseiro e má-fé.

O terceiro capítulo teve por escopo o estudo da Lei 13.655/2018 e seu art. 28, com o intuito de garantir a segurança jurídica, a regulamentação da clareza normativa, a responsabilização do agente público e a eficácia do ato administrativo, colaborando, assim, com o entendimento interpretativo da norma, possibilitando estabelecer como os tribunais devem se orientar ao decidir sobre o tema.

Por outro lado, seu artigo 28 procurou afastar o crime de hermenêutica quando a Lei 13.655/18 estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” estes institutos de natureza subjetiva constituem parâmetros para responsabilização pessoal do agente público, fomentando à inovação e uma maior eficiência das práticas de gestão pública.

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 traz novos contornos quanto às competências consultivas do advogado público parecerista, clareando ainda mais as atribuições que ensejam o controle prévio de legalidade, particularizando de forma mais elaborada e detida a condição de regularidade processual, as minutas de editais e de contratos e afins, os quais sejam examinadas previamente e aprovadas por parecer jurídico.

No penúltimo capítulo, fala-se da expressão agentes públicos, esta expressão se apresenta em sentido amplo, significando o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado, abarcando sob este prisma o corpo técnico jurídico parecerista, coadunando-se com o que rege a Constituição Federal de 1988.

Mais especificamente, segundo o texto constitucional, conceitua-se o corpo técnico jurídico parecerista como Advogados de Estado com função constitucional de consultoria jurídica pública, e seus atos, de natureza opinativa, são denominados pareceres jurídicos. A sua atuação pode acontecer de duas maneiras, isto é, de forma contenciosa e consultiva, e quando acontecer esta última o consultor jurídico disponibilizara orientação jurídica por meio dos pareceres.

Quanto ao parecer, por definição, é um ato da administração da espécie enunciativa de natureza opinativa, sem força normativa que comporta a motivação do ato administrativo, classificado na doutrina francesa e explorado no ordenamento jurídico brasileiro, pela doutrina especializada, e nos tribunais superiores pelo ex-ministro Joaquim Barbosa em: facultativo, vinculante e obrigatório, embora bastante esclarecedora esta classificação, não detém, de modo isolado, capacidade para ensejar a responsabilidade do consultor jurídico parecerista. Contudo, existe entendimento jurisprudencial, desde o julgamento do MS 24.584, no sentido de que o grau de responsabilidade do parecerista pode ser condicionado a classificação do parecer.

Como observado no capítulo cinco, por meio de três Mandados de Segurança emblemáticos, o STF sempre formulou pela contradição em relação as decisões do TCU, haja vista os acórdãos desta Corte de Contas, até pouco tempos atrás, serem baseadas em simples análises subjetiva da culpa ou do dolo genérico, enquanto a Corte Suprema tem decidido pela responsabilidade civil do corpo técnico jurídico quando estes emitem pareceres eivados de dolo ou erro grosseiro, este sendo o fundamento e entendimento jurisprudencial mais atual conforme se demonstrou no ArRMS. 35.196/2019.

Na mesma linha de entendimento decisório do STF, o TCU inicia um novo caminhar, apesar de o enfoque sobre a responsabilidade do corpo técnico jurídico mudar de acordo com as peculiaridades do caso concreto, o que pode ser constatado com a leitura da tabela de acórdãos julgados pela Corte da União, em anexo, a qual este Tribunal passa a fundamentar seus votos com enquadramento no artigo 28 da Lei 13.655/18, alinhando-se, deste modo, ao posicionamento adotado pelo STF, qual seja, fundamentação de suas decisões baseadas no erro grosseiro como elemento subjetivo para a responsabilização do corpo jurídico parecerista.

Portanto, conclui-se que este corpo técnico jurídico pode ser responsabilizado pela emissão de pareceres, quando ocorrerem, em sua atuação, fatores subjetivos com o mínimo de complexidade, afastando-se da culpa simples, isto é, atos pautados na má-fé, na culpa grave ou no erro grosseiro, caracterizando-se uma confluência da jurisprudência e da doutrina especializada sobre a responsabilidade do agente público.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. A Repercussão do Artigo 28 da Lindb na Interpretação e Aplicação do Artigo 10 da Lei 8429/1992. *In: Jusbrasil*, <<https://genjuridoco.jusbrasil.com.br/artigos/687668430/a-repercussao-do-artigo-28-da-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8429-92>, 2018>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ARAÚJO, Fabiana Azevedo. A Remuneração do Advogado: investigações acerca da natureza jurídica dos honorários de sucumbência. *In: Rev. Virtual da AGU online*, 2008, ano VIII, n. 79. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/79752>. Acesso em 08 dez. 2021.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. *In: Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 43-80, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p43>. Acesso em 18 nov. 2021.

BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André, O art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo. *In: Revista. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018), pp 203-224, nov. 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>>. Acesso em 13 de outubro 2021.

BINENBOJM, Gustavo e DIONISIO, Pedro de Hollanda, Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. *In: Revista. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: v. 280, n. 2, pp. 109-135, maio/ago. set. 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/84493/80106>>. Acesso em 31 de outubro 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *In: SENADO FEDERAL*. Constituição Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. *In: SENADO FEDERAL*. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 14 ago. 2021.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *In: SENADO FEDERAL*. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 09 out. 2021.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 22 set. 2021.

_____. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso 12 nov. 2021.

_____. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos administrativo. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 12 nov. 2021.

_____. Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em 06 set. 2021.

_____. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>: Acesso em 14 Dez. 2021.

_____. Medida provisória nº 966, de 13 de maio de 2020. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 mai. 2020. Ed. 91. Seção 1, p. 6. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-966-de-13-de-maio-de-2020-256734909>>. Acesso em 14 mai. 2022.

_____. **Acesso a informacao institucional sobre Advocacia Geral da União.** Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/aesso-ainformacao/institucional/sobre>>. Acesso em 14 dez. 2021.

_____. **Manual de Boas Práticas Consultivas.** 4ª ed. Revista e ampliada e atualizada - manual_de_boas_praticas_consultivas_4__edicao.pdf– AGU- BRASIL, 2016. Disponível em: <Advocacia-Geral da União (agu.gov.br)>. Acessado em: 11 dez.2021.

_____. **Tramitação-Projeto de Lei do Senado Federal nº 349, de 2015.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materiais/-/matéria/121664>>. Acessado em: 11 out. 2021.

BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. As alterações na Lei de introdução as normas do direito brasileiro e impactos do Artigo 28 nos procedimentos correccionais. **Jusbrasil.** <<https://jus.com.br/artigos/83091/as-alteracoes-na-Lei-de-introducao-as-normas-do-direito>-

brasileiro-e-impactos-do-artigo-28-nos-procedimentos-correcionais 2019>. Acesso em 17 de ago. 2021.

CAVALIERI, Filho Sérgio. **Programa de responsabilidade civil** – 10 ed.- São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4^a ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

CARVALHO, Morgana Belazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, p. 305-333, jul./dez. 2019, <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>>. Acesso em 12 de out 2021.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. Estudo sobre o dolo no direito administrativo. *In*: ® **BuscaLegis.ccj.ufsc.br**, junho, 2007 - Disponível em: <<http://www.mp.pr.gov.br/eventos/teses05>>. Acesso em 20 de maio 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil: Obrigações – Responsabilidade Civil – volume 2**. – 2^a ed.- São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020.

COUTO, Lucas Leonardo Marques Couto. Direito Administrativo de Emergência e Covid 19: A Responsabilidade do Parecerista Público em Tempos de Pandemia. **Âmbito jurídico**, <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/direito-administrativo-de-emergencia-e-covid-19-a-responsabilidade-do-parecerista-publico-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em 04 de nov. 2021.

CRUZ, Alcir Moreno da; BORGES, Mauro. O artigo 28 da LINDB e a questão do erro grosseiro. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opnião-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro#_edn9>. Acesso em 09 de nov. 2021.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Quem é o administrador médio do TCU? **Jota**, Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>>. Acesso em 09 de jan. 2022.

DIAS, Jose De Aguiar. **Da responsabilidade civil**, aumentada por Rui Belford Dias, 12^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, vol.1. Teoria Geral do Direito Civil, 29^a ed.- São Paulo: Saraiva, 2012.

_____, Maria Helena. Artigo 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. **RA-Revista Argumentum**, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 305-308, Mai./Ago. 2018. Disponível em:

<<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/1273/771>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

_____, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. 2015. **Revista Consultor jurídico**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-20/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 06 out. 2021.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Advocacia Pública e sua atuação no procedimento licitatório: fundamentos, limites e responsabilização**. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio Janeiro, v. 270, p. 285-299, set./dez. 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/indez.php/rda/article/view/58744/57542>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FERREIRA, Stephany Ferreira. A Gestão pública e a responsabilidade do advogado público na elaboração de pareceres jurídicos. **Âmbito jurídico**, Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-171/a-gestao-publica-e-a-responsabilidade-do-advogado-publico-na-elaboracao-de-pareceres-juridicos/>>. Acesso em 15 de dez. 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**: vol. 3, Responsabilidade Civil, 17ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2019.

GIL, Carlos Antônio. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**, 6ª ed. – São Paulo, Atlas, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Responsabilidade Civil, vol. 4. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRUDZIEN, G., APPEL, M. I., & MÜLLER MARTINS, D. (2021). O art. 28 da lei de introdução às normas do direito brasileiro como uma necessária releitura do art. 10 da lei de improbidade administrativa. **Revista de Direito da FAE**, v. 3 nº 1, (2021),107-141, RDF| ISSN 2674-9386. Disponível em: <<https://revistadedireito.fae.edu/direito/article/view/72>>. Acesso em 12 jan. 2022.

JARDIM, Luana de Freitas Queiroz. Responsabilidade do parecerista jurídico pela regularidade da despesa pública. **Revista do tribunal de contas do Estado, Minas Gerais**, v. 79, n. 2, p. 289-306, abr./jun. 2011. Disponível em: <www.lexml.gov.brAcesso em 20 mai. 2022>. Acesso em 19 de mai. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. PL 7448/2017 e sua importância para o Direito brasileiro. **Jota**, 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pl-7448-2017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro-18042018>>. Acesso em: 09 out. 2021.

MADEIRA, Danilo Cruz. **O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18128/o-papel-da-advocacia-publica-no-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em 20 de dez. 2021.

MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p.179-207, out./dez.2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.365. Acesso em 20 dez. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentário à Lei 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza, **Esquemas e Sistemas** vol.1, 3ª ed. São Paulo: RT, 2013.

STF define o que é “erro grosseiro” para responsabilizar agentes públicos: **Migalhas** <<https://www.migalhas.com.br/depeso/326905/elemento-subjetivo-e-a-medida-provisoria-966-20>>. Acesso em: 07 de nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ofício Nº 330/2018 – SUBGDP/SGJ/GAB/PGR. Encaminha Nota Técnica Conjunta nº 01/2018 sobre **Projeto de Lei nº 7.448/2017**. Brasília, DF, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/04/oficio_notatecnica_13-04-18_pgr-00192069_2018-1-1.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021;

MORELO, Ludimila Carvalho Bitar. A Responsabilidade do advogado/parecerista no assessoramento a órgãos públicos via parecer. **Conteúdo jurídico**, <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/33877/a-responsabilidade-do-advogado-parecerista-no-assessoramento-a-orgaos-publicos-via-parecer-juridico>>. Acesso em 15 de dez. 2021.

MORETTI, Natália Pasquini. A responsabilidade do Advogado Público em decorrência do exercício de suas atribuições na área consultiva. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP.** Belo Horizonte, ano 4, n. 10, p.175-210, jan./abr. 2015. <<https://dspace.almg.gov.br/11037/17697>>. Acesso em 28 ago. 2021

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **A responsabilidade do advogado de estado.** R. de Dir. Proc. Geral. Rio de Janeiro, (vol. 63), 2008. Disponível em: <http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa, MORAES, Ribeiro de Moraes, DÓRIA, Antônio de Sampaio, **Limites da Atuação do Advogado Geral da União**: <https://haradaadvogados.com.br/limites-da-atuacao-do-advogado-geral-da-uniao/>. Acesso em 13 de dez. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de Oliveira. **A Segurança Hermenêutica nos Vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais**: Repercussões da LINDB após a lei nº 13.655/2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td250>>. Acesso em 07 nov. 2021.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. O que é o Erro Grosseiro da LINDB?. **Jota**, 14 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-e-o-erro-grosseiro-da-lindb-14102018>. Acesso em: 23 de nov. 2021.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre, ed. Síntese, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva Pereira. **Responsabilidade Civil**. 12º ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Erro Grosseiro no Processo da Contratação Pública**. Disponível em: <https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=217>. Acesso em 12 de out. 2021.

SANTOS, Rosângela Maria dos. **O Parecer na Advocacia Pública**: Responsabilização por sua Emissão. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55033/o-parecer-na-advocacia-publica-responsabilizacao-pela-sua-emissao>>. Acesso em 15 de Dez. 2021.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 139, jul. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/396/r139-12.pdf?sequence=4>. Acesso em: 02 dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito, **Revista Direito Administrativo**. V. 230: 281-289. FGV, Rio de Janeiro, out/dez. 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46346/45117>>. Acesso em: 16 out. 2020.

STF. MS nº 24.073/DF. Relator: Ministro Carlos Velloso. DF, 06 de novembro de 2002. **Diário de Justiça**. Brasília, 31 de out. 2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772349/mandado-de-seguranca-ms-24073-df>> Acesso em: 06 out. 2021.

_____. MS nº 24.584/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. DF, 19 de junho de 2008. **Diário de Justiça**. Brasília, 19 de jun. 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2930635/mandado-de-seguranca-ms-24584-df>> Acesso em: 06 out. 2021.

_____. MS nº 24.631/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DF, 09 de agosto de 2007. **Diário de Justiça**. Brasília, 01 de fev. 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727627/mandado-de-seguranca-ms-24631-df>> Acesso em: 06 out. 2021.

_____. AG. REG. MS nº. 35.196/DF. Relator: Min. Luiz Fux, Julgado em: 12 de novembro 2019. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/167020456/processo-n-35196-do-stf>> Acesso em: 22 jan. 2022.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 3ª.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único - 11ª ed. Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021.

TCM-BA – LINDB – **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em <<https://www.tcm.ba.gov.br/estudo-d-a-m-post/lindb-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro/>> Acessado em: 09 set. 2021.

TCU. **Acórdão nº 2.283/21**. Relator: Jorge Oliveira, julgado em: 22 set. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2283%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 10.890/21**. Relator: Jorge Oliveira, julgado em: 24 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A10890%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 937/21**. Relator: Jorge Oliveira, julgado em: 28 abril 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A937%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 308/21**. Relator: Walton Alencar Rodrigues, julgado em: 24 fev. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A308%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 925/21**. Relator: Walton Alencar Rodrigues, julgado em: 28 abril 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A925%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 18.379/21**. Relator: Augusto Nardes, julgado em: 16 nov. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A18379%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 899/21**. Relator: Augusto Nardes, julgado em: 20 abril 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A899%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 1.060/21**. Relator: Augusto Sherman, julgado em: 05 de maio 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1060%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 741/21**. Relator: Ana Arraez, julgado em: 05 maio 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A741%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Acórdão nº 1.889/21**. Relator: Vital do Rego, julgado em: 04 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1889%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em: 22 jan. 2022.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. **Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União**. 2002. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2002-nov-09/historia_evolucao_advocacia-geral_uniao?pagina=7> Acesso em 17 dez. 2021.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: Parte geral. 18ª ed. São Paulo, Atlas, 2018.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **REVISTA DIGITAL CONSTITUIÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS**, vol. 11, nº 2. ISSN 1982-310X, p. 51-52, dez. 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Gabriel/Downloads/15962-Texto%20do%20artigo-54940-1-10-20190404.pdf. Acesso em 28 nov. 2021.

APÊNDICE - ANEXO 1 – TABELA DE ACÓRDÃO DO TCU

Tabela - resumitiva dos acórdãos exarados pelo TCU os quais responsabilizam civilmente o corpo técnico jurídico pela emissão de pareceres.

Acórdão nº	Relator	Sumário	Trecho da abordagem do TCU
2283/21	Jorge Oliveira	Representação. Aquisições voltadas ao enfrentamento da pandemia no estado de Roraima. Falhas no processo licitatório. Superfaturamento nas contratações. Oitiva. Diligências. Injustificado não atendimento à diligência. Multa. Conversão dos autos em tce. ciência ao órgão estadual sobre irregularidades não associadas diretamente ao dano ao erário.	A responsável (Procuradora do Estado de Roraima / Consultora Jurídica) tinha o dever de examinar a minuta do edital [...] nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, entretanto, omitiu-se por negligência ou imperícia de ressalvar a irregularidade em questão, cometendo erro grosseiro, indesculpável, devendo ser responsabilizada com fundamento na Lei 8.443/1992, nos termos previstos no art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (LINDB). O parecer superficial da responsável contribuiu indiretamente para a ocorrência do superfaturamento [...] constituindo danos ao erário, além de ter comprometido o alcance da finalidade da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa, com reprovável ofensa ao princípio constitucional da isonomia.
10890/21	Jorge Oliveira	Representação. Índícios de irregularidade na transferência da gestão de serviços de saúde para entidade sem fins lucrativos. Ausência de evidências da gestão irregular de recursos federais. Conhecimento. impropriedade.	o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente [...] com supedâneo no art. 71, inciso II, da Constituição Federal [...], (Acórdão 1161/10-Plenário , 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara, dentre outros) . A responsabilização solidária do parecerista jurídico por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Est. OAB) , a qual, em seu art. 32 , dispõe que o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa. [...] O parecer jurídico justificou de forma indevida a celebração do convênio entre o município de Taquara/RS e o Instituto de Saúde e Educação Vida, sem a devida justificativa para a ausência de processo seletivo...

308/21	Walton Alencar Rodrigues	Representação. Banco do Nordeste do Brasil S/A. renegociação irregular de dívidas oriundas de operações de crédito com recursos do fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE). celebração indevida de acordo extrajudicial com redução de débito, ao arrepio da lei...	Responsabilização do parecerista jurídico quando sua manifestação não estiver devidamente fundamentada, e induza o administrador à prática de irregularidades [...] e pugnem para o cometimento de ato danoso ao erário ou com grave ofensa à ordem jurídica (Acórdão 1443/13-Plenário , rel. Min. Weder de Oliveira, 1.828/08- TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler e 3.193/14-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler). As multas [...] encontram-se dentro dos limites do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 e da Portaria-TCU nº 46, de 11 de janeiro de 2017, art. 1º , [...] à época do decisum.
925/21	Walton Alencar Rodrigues	embargos de declaração. correção de erros materiais no acórdão embargado. não conhecimento de um dos embargos, em razão da intempestividade. conhecimento dos demais. inexistência das omissões, contradições e obscuridades apontadas. rejeição e ciência.	Parecer Jurídico manifestou [...] infringência à Lei de Licitação e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal . Caracterizado, [...] erro grosseiro - praticado nos moldes do art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 , na medida em que emitiu parecer flagrantemente ilegal, com o objetivo de dar ares de legalidade ao 2º termo aditivo ao contrato 3/2009. Condenação, multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 , evidenciando [...] concretização de danos ao Erário ou irregularidades graves, ser alcançado pela jurisdição deste Tribunal, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.
18379/21	Augusto Nardes	Tomada de contas especial. Secretaria estadual de saúde do Pará. Município de Barcarena/PA. Aquisição de medicamentos. Reequilíbrio econômico indevido dos preços contratuais. Superfaturamento. Citação. Rejeição das alegações de defesa. débito. multa.	Parecerista jurídico responsável [...] parecer que, induza o administrador público à prática de irregularidade. Acórdão 1851/2015-TCU-Plenário , rel. Min. Benjamin Zymler [...] Não havendo [...] elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé [...] julgando-se irregulares as presentes contas, com a consequente condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei Org. TCU . [...] irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Cód. Civil . [...] julgar irregulares as contas [...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Reg. Interno do TCU , condenando-os, em solidariedade - art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU

899/21	Augusto Nardes	tomada de contas especial. subcontratação total dos serviços. burla ao dever de licitar. intermediações desnecessárias. sobrepreço. contas irregulares. débito. multa. declaração de inidoneidade para licitar. inabilitação para o exercício. recursos de reconsideração. provimento parcial. prescrição da pretensão punitiva. afastamento da multa do inciso ii do art. 58 e da decretação de inabilitação negativa provimento.	a responsabilidade perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada de simples culpa stricto sensu [...](Acórdão 9004/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas). [...] multa aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 [...] – parecer jurídico pela Dispensa de Licitação 12/2008. [...] Colacionam precedentes do TCU e do STJ no sentido de que não poderia ser invocada a responsabilidade objetiva de agentes públicos, como não pode ser presumida a responsabilidade solidária que decorre de lei ou da vontade entre as partes [...] existência de culpa, [...] não se amoldam ao caso da responsabilidade objetiva, em que a culpa é desprezada...
1060/21	Augusto Sherman	Tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 936/2016-TCU-Plenário. Irregularidades na execução do Contrato de repasse CR.NR.0267504-29. Rejeição das alegações de defesa apresentadas. Revelia de parte dos responsáveis. Contas irregulares. Débito. Multa. Inabilitação dos responsáveis para o exercício no âmbito da Administração Pública.	Multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92; [...] bem como, art. 60 da Lei 8.443/92 e [...] art. 46 da Lei 8.443/92. [...] parecerista responsável [...] art. 71, inciso II , da CF/88 impõe a responsabilidade [...] que resulte prejuízo ao erário. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Est. OAB), art. 32, [...] art. 186 do CC , estatui o cometimento de ato ilícito [...], art. 927 do mesmo código prevê que o causador do dano fica obrigado a repará-lo [...] inabilitar os responsáveis para o exercício [...] nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 ; mostra-se pertinente responsabilização da assessora jurídica [...] pela emissão parecer jurídico...

741/21	Ana Arraes	Recursos de reconsideração interpostos contra acórdão que julgou irregulares as contas dos recorrentes e os condenou ao pagamento de débito em razão de irregularidades observadas em contrato que tinha por objeto a execução de serviços de recuperação estrutural do Pfer 1 do Terminal Petroquímico de Miramar.	licitação, contrariando o disposto no art. 40, inciso X, bem como [...] os arts. 43, IV e 48, II, da Lei 8.666/1993 ; [...] o parecerista jurídico [...] responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da CF/88 , responsabiliza aqueles que derem causa a prejuízo ao erário'. [...] Registra-se a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 , [...] A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (EOAB) através do seu art. 32. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz [...] ato ilícito. Ademais, o art. 927 do mesmo código traz [...] a questão da reparação. parecer jurídico contrariando o disposto [...] da Lei 8.666/1993 ;
--------	---------------	---	--