

Jurisprudência do STF**Responsabilização de parecerista jurídico pelo TCU**

A possibilidade de o TCU responsabilizar parecerista jurídico foi objeto de alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal. No MS 24.073-3/DF, tratou o STF de acórdão do TCU que imputou responsabilidade solidária a gestores da Petrobras e pareceristas jurídicos em razão de supostas irregularidades em contratação direta de empresa de consultoria internacional.

Defendeu o relator, ministro Carlos Velloso, que o parecer emitido por advogado ou procurador público não é ato administrativo, constitui mera opinião técnico-jurídica. Dessa forma, seria inviável sua responsabilização. Ressalvou a possibilidade de responsabilidade civil do parecerista apenas nos casos em que incorresse em erro grave, inescusável, ou seja, nos casos em que houvesse ato ou omissão praticado com culpa.

Essa questão foi revisitada pelo STF nos autos do MS 24.584-1/DF. Nesse processo foi tratada a atuação do TCU que chamou aos autos de fiscalização, em audiência, procuradores federais do INSS que emitiram parecer jurídicos em minutas de convênios.

Defendeu o relator, ministro Marco Aurélio, que o parecer não seria mera peça opinativa. Haveria a aprovação de convênio e aditivos. Portanto, seria hipótese de responsabilidade solidária. Assim, votou pela denegação da ordem.

Após pedido de vista, o ministro Joaquim Barbosa distinguiu três situações distintas em relação à consulta do administrador ao parecerista:

- 1) consulta facultativa (ausência de vinculação da autoridade às conclusões do parecer);
- 2) consulta obrigatória e obrigação da autoridade “a emitir o ato tal qual submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário”;
- 3) consulta obrigatória e o “administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir”.

Essa terceira espécie, Sua Excelência denomina de parecer vinculante ou conforme. Nesse caso, haveria partilha do poder decisório.

Continuou o ministro Joaquim Barbosa ao afirmar que o caso do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 caracteriza a vinculação do ato administrativo ao parecer jurídico favorável. Ao final, acompanhou o relator para denegar a segurança.

Houve pedido de vista formulado pelo ministro Gilmar Mendes. Na continuação do julgamento, Sua Excelência, com fundamento na tese decidida no MS 24.073, votou pela concessão da segurança, pois “é impossível responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação, (...)”.

Após ampla discussão, foi denegada a segurança, por maioria, vencidos os ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia.

Observa-se que houve uma autêntica viragem jurisprudencial, pois admitiu-se, em hipótese restrita, qual seja, parecer vinculante, a possibilidade de responsabilização do

parecerista. Os votos vencidos, em apertada síntese, abraçaram a tese contida no MS 24.073.

Na mesma sessão em que houve a conclusão do julgamento do MS 24.584, tratou-se do MS 24.631-6/DF. Nesses autos examinou-se a responsabilização de procurador autárquico do então DNER que havia atuado em processos relativos a desapropriações e acordos extrajudiciais.

Defendeu o relator, ministro Joaquim Barbosa, que “não se pode interpretar a jurisprudência deste tribunal, como se esta fosse efetivo salvo-conduto para a chancela, com base em parecer técnico-jurídicos, de abusos em procedimentos administrativos”. Ratificou que a obrigatoriedade de consultar o parecerista tem influência decisiva em sua responsabilização. Entretanto, considerou o relator que, no caso concreto, houve manifestação favorável do parecerista à celebração de acordo judicial, sem qualquer demonstração de culpa ou de seus indícios. Assim, votou pela concessão da segurança, sendo acompanhado à unanimidade.

O tema é tormentoso, a primeira questão que se coloca é a definição da própria natureza jurídica do parecer jurídico. Caso se considere tratar de mera opinião técnica-jurídica, caberia a responsabilização apenas no caso de o parecerista atuar com culpa grave, com erro inescusável.

Em sendo considerado ato administrativo, o que é o caso do parecer obrigatório e vinculativo, caberia responsabilização solidária do parecerista e do gestor. Um exemplo seria a atuação do advogado público no caso do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

A questão está novamente em discussão nos autos do MS 31.815. Nesse processo, é tratada a responsabilização pelo TCU de procurador do Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de parecer que assegurou a contratação direta da sociedade empresária Cobra Tecnologia S.A.

A relatora, ministra Rosa Weber, em decisão publicada em 1º/2/2013, deferiu a liminar para suspender os efeitos do acórdão condenatório do TCU. Sua Excelência afirmou que há necessidade de estudar a questão para verificar se há a presença de parecer vinculante, nos termos do decidido no MS 24.631.

Como se vê, a possibilidade de responsabilização de parecerista jurídico é questão controversa no âmbito do STF.

Fonte: InfoConjur 02/2013 – Tribunal de Contas da União