

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO À LUZ DA LEI N°14.133/2021.

Jamilla Greice de Sousa Souto
Francisco das Chagas da Silva

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise a respeito da responsabilidade do parecerista no procedimento licitatório, sobretudo com o advento da Nova Lei de Licitações, a Lei n° 14.133/2021. Busca-se verificar os impactos que as referidas alterações terão na responsabilidade do parecerista jurídico. A metodologia utilizada para realização do presente trabalho é exploratória, qualitativa e dedutiva, a partir de pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, pesquisas na legislação, bem como nos recentes precedentes, notadamente do Supremo Tribunal Federal. Assim, inicialmente são estudadas as modificações que a Lei n° 14.133/21 trouxe na ampliação das atribuições do parecerista jurídico, bem como seu impacto na responsabilização do referido agente público. Em seguida, partiu-se para o estudo da doutrina, da jurisprudência do Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Federal, bem como da legislação correlata acerca da forma de responsabilizar o parecerista no procedimento licitatório. Por fim, conclui-se que, a responsabilização do parecerista jurídico no processo de licitação deve ser analisada com a devida cautela, a fim de preservar suas prerrogativas profissionais, mediante comprovação de dolo, fraude ou erro grosseiro.

Palavras-chave: Licitação; Lei n° 14.133/2021; Responsabilidade; Parecerista.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 14.133 de 2021, que surgiu com a intenção de substituir a Lei nº 8.666 de 1993, muito se especulou sobre o impacto que essa mudança traria no procedimento licitatório, desde o início do procedimento, até o seu fim, com a consequente contratação pela Administração Pública.

Neste trabalho, o objetivo é analisar as consequências que a supracitada lei terá na responsabilização do parecerista jurídico quando este exercer o controle de legalidade do certame licitatório, atividade esta que se mostra essencial para verificar se a licitação atende aos seus objetivos legais, bem como aos princípios que norteiam a Administração Pública, evitando, dessa forma, fraude, corrupção e dano ao erário.

Na primeira seção será estudado o fundamento de haver um controle prévio de legalidade sobre a licitação, o que justifica essa análise, as exceções, bem como as ampliações das atribuições do parecerista sob a égide da nova lei e o impacto disso na sua responsabilidade.

Por sua vez, na segunda seção, o foco será a responsabilidade em si, com as suas consequências e a forma pela qual esta será realizada, com todas as nuances e posicionamentos de acordo com o caso concreto.

Por fim, será visto as melhores formas que o parecerista pode prevenir a sua responsabilização, para se resguardar e evitar futuros problemas, para tanto, o parecerista deve agir com diligência, responsabilidade, seguindo norma e procedimentos, assim, ele garante que sua avaliação seja confiável e evita possíveis responsabilidades futuras.

Portanto, diante de tais considerações, pretende-se analisar os impactos trazidos pela Lei nº 14.133 de 2021 na responsabilização do parecerista jurídico e em quais ocasiões e de que forma isso acontecerá, sempre ponderando os princípios da Administração Pública envolvidos no caso concreto, além das prerrogativas profissionais previstas na legislação do parecerista jurídico atuante no procedimento licitatório.

A metodologia utilizada será exploratória, qualitativa e realizada por método dedutivo, com ênfase em produções teóricas, a partir da pesquisabibliográfica e

revisão de literatura (doutrinas especializadas e artigos), pesquisa documental (artigos de lei, decisões judiciais e outros atos normativos). Utilizou-se consulta às legislações pertinentes ao assunto como a Constituição Federal, as leis que regulamentam o procedimento licitatório, além de doutrinas específicas sobre a Lei nº 14.133 de 2021. Tudo isso foi conjugado com o estudo da jurisprudência correlata do Supremo Tribunal Federal, considerando a relevância da temática.

2 A obrigatoriedade do controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação e a ampliação das atribuições do parecerista jurídico pela Lei nº 14.133/2021

Antes de adentrarmos ao tema do presente artigo, cumpri esclarecer o que é parecer, segundo Carvalho (2022, p.323), parecer é o:

ato administrativo por meio do qual se emite opinião de órgão consultivo do Poder Público, sobre assunto de sua competência, sejam assuntos técnicos ou de natureza jurídica, concluindo pela atuação de determinada forma pelo órgão consulente.

Deste modo, quando o parecer é emitido, se realiza o ato administrativo servindo-se dos pressupostos de fato e de direito, a fim de dar mais segurança jurídica para o gestor, além de buscar evitar violações de normas e princípios.

Por conseguinte, o parecer é peça essencial, visto que previne possíveis danos, busca zelar pela formação com excelência na governança pública, afastando assim, uma má-gestão.

Tal parecer se insere no que a doutrina denomina de fase interna da licitação, sendo emitido, portanto, antes da publicação do edital. Nesse sentido, é de suma importância a atuação do parecerista para aferir a legalidade do procedimento, certificando a lisura da licitação, devendo elaborar sua manifestação com o uso de linguagem simples e de fácil compreensão, sendo objetivo na apreciação dos elementos indispensáveis à contratação, com apresentação dos fundamentos de fato e de direito considerados na avaliação jurídica.

É por demais ressaltar, que a opinião emitida pelo parecerista não possui efeito obrigatório, ou seja, não tem caráter vinculante, servindo como orientação

para o agente público sobre possíveis erros no procedimento e a chance de consertar essas imperfeições.

Convém ressaltar ainda, a atenção que deve ser dada aos princípios norteadores das contratações públicas e licitações, que se encontram disciplinados no art. 5º da Lei 14.133/2021, com a seguinte redação:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Assim, apesar de ser um rol com caráter exemplificativo, os princípios devem ser observados durante toda a atuação do parecerista, bem como do processo administrativo por completo, sendo de suma importância para uma melhor apreciação de todo o decorrer do procedimento.

Dessarte a Lei 14.133/2021 prevê no *caput* do seu artigo 53 que 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.

Ressalta-se que, de acordo com Niebuhr (2022, p. 571), a análise jurídica do processo licitatório é ampla, devendo ser conferindo todos os documentos produzidos na fase preparatória, e não apenas das minutas do edital e contratos administrativos, como previa o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993¹:

É conveniente realçar que a assessoria jurídica não deve analisar apenas o edital e seus anexos. Na redação precisa do *caput* do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021, ela precisa avaliar o processo de licitação inteiro, tudo o que foi produzido pela Administração Pública na etapa preparatória da licitação. Sucede que a Lei n. 14.133/2021 disciplina a etapa preparatória da licitação, com destaque para as disposições do seu artigo 18, cujo teor indica uma série de atos a serem produzidos, com condicionantes formais e de conteúdo. A assessoria jurídica deve avaliar se essas normas jurídicas atinentes à etapa preparatória foram cumpridas.

¹Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Deste modo, a advocacia pública deve examinar todo o processo durante a fase interna, ou seja, o parecer deve focar além do conteúdo e de toda formalidade do edital, em solicitar possíveis correções no memorando de solicitação de processo licitatório, no termo de referência, no estudo técnico preliminar, orçamento, analisar os projetos e anteprojetos de engenharia, dentre outros. Importe informa que, toda a análise é estritamente jurídica, contudo, poderá apontar eventuais omissões ou falhas em todos os documentos e atos realizados na fase interna, que é realizada antes da publicação do edital.

Importante mencionar que, não obstante a regra da obrigatoriedade da análise jurídica do processo licitatório por meio de parecer, o §5º do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021 estabelece algumas exceções:

[...] 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).

Desse modo, observam-se duas exceções à análise prévia de legalidade por meio de parecer jurídico, sendo a primeira nas hipóteses a ser previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, a exemplo do Procurador Geral de determinado órgão público, o qual deve considerar situações do caso concreto nas quais a exigência de um parecer jurídico seja desnecessária, observando os aspectos legais do supracitado dispositivo.

A segunda exceção ocorre quando há padrões ajustados pelo órgão de assessoramento jurídico, naquelas situações frequentes, em que não há mudança no modelo de parecer, nem alteração substancial do caso a ser analisado.

Após a explanação sobre as regras e exceções da obrigatoriedade do controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, passa-se aos apontamentos sobre a responsabilidade do assessor jurídico pela emissão do parecer jurídico no processo licitatório.

3 A responsabilidade do parecerista no bojo do processo licitatório e o impacto da trazido pela Nova Lei de licitações

Antes de adentrar nas disposições da Lei 14.133/2021, é importante saber como funciona o regime de responsabilidade do parecerista jurídico sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que para a responsabilização de parecerista jurídico em processo licitatório é necessário que se comprove que, na emissão da opinião, houve erro grosseiro ou inescusável, com dolo ou culpa.²

A responsabilidade civil deste profissional é regida pelo Código de Processo Civil, nos termos do artigo 184: “O membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”.

Semelhante disposição era prevista no §6º da Lei nº 14.133/2021, tendo sido, contudo, vetado o dispositivo pelo Presidente da República. Sobre tal veto, consignou Oliveira (2021, p. 157):

Registre que o §6º do art. 53 do PL 4.253/2020, que deu origem à nova Lei de Licitações, dispunha de forma semelhante, com a fixação da responsabilidade civil regressiva do membro da advocacia pública nos casos de dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico. O citado dispositivo, contudo, foi vetado em razão da existência de outras previsões no ordenamento jurídico pátrio eu tratam da responsabilidade do advogado público.

Não obstante o veto presidencial, o efeito prático-jurídico não parece relevante, uma vez que a responsabilidade civil do advogado público continuará submetida aos termos do art. 184 do CPC.

Assim, observa-se que mesmo com o advento da Lei 14.133/2021, o regramento da responsabilização do parecerista no processo licitatório pouco foi alterado, sendo importante ressaltar que, porém, com o aumento de atribuições de suas atribuições é perceptível a ampliação das hipóteses que podem responsabilizá-lo.

Importante mencionar que além da previsão do Código de Processo Civil supramencionada, também há previsão da responsabilidade que rege o agente público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a qual também se aplica ao parecerista jurídico no processo licitatório, nos termos do artigo 28 do referido diploma normativo.

²TCU, Acórdão 1.857/11, Rel. Min. André Luis de Carvalho, 13.07.2011, Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU n.71.

A diferença para a previsão do CPC é que em vez de “dolo ou fraude”, a previsão da LINDB é “dolo ou erro grosseiro”. Para uma melhor explanação, cumpri destacar as diferenças de dolo, fraude e erro grosseiro. Assim entendi-se por dolo a intenção consciente de realizar um ato ilegal com a finalidade de causar dano a alguém. A fraude, por sua vez, consiste na utilização de meios enganosos para iludir e obter vantagem de forma indevida. Já o erro grosseiro, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), refere-se a um equívoco grave, evidente e que não pode ser justificado, demonstrando uma negligência ou falta de cuidado significativo por parte do servidor público.

Assim, eventual erro que seja absurdo, incompatível com as habilidades comuns de um parecerista, também enseja sua responsabilização pessoal.

Quanto ao procedimento de responsabilização do parecerista responsável pela emissão do parecer jurídico no processo licitatório, segue-se a regra da responsabilização civil do agente público em geral.

Primeiramente, importa destacar que a responsabilidade por qualquer ato lesivo causado pelo agente público no exercício de suas funções recai de forma objetiva sobre Estado, nos termos do artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

Desse modo, não pode o parecerista ser responsabilizado de forma direta por eventual prejuízo causado a terceiros que contratem com a Administração Pública. Inicialmente deve-se responsabilizar o Estado, desde que se comprove a conduta, o dano e o nexo causal, independentemente do elemento subjetivo.

Somente após a responsabilização do Estado é que é possível a responsabilização do parecerista, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, que denominou tal fenômeno de teoria da dupla garantia, nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato

ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. **Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.** Recurso extraordinário a que se nega provimento. (grifo nosso)

(STF - RE: 327904 SP, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RTJ VOL-00200-01 PP-00162 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78)

Conclui-se, portanto, que apenas o Estado pode buscar responsabilizar o agente público, de forma regressiva, mediante análise do elemento subjetivo daquele.

Caso o Estado seja condenado, é possível uma ação regressiva contra o administrador responsável pelo processo licitatório. A dúvida que persistia na doutrina era se o parecerista seria responsável solidário junto ao administrador. Debruçando-se sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal efetuou distinções em três hipóteses, conforme o julgado abaixo colacionado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. **Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.** II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de

natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (grifo nosso)

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

Em resumo, só haverá responsabilização solidária entre o parecerista e o administrador responsável pelo processo licitatório, se o parecer exarado possuir natureza vinculante, do qual o administrador não possa decidir em sentido contrário.

Criticando a classificação de parecer como vinculante, o qual, segundo o STF pode levar a responsabilização solidária do gestor público e do parecerista, pontua Oliveira (2021, p. 159):

Em primeiro lugar, o dever de administrar cabe à autoridade administrativa, e não ao consultor jurídico, sob pena de violação ao princípio da segregação de funções. A decisão final sempre será da autoridade que pode, inclusive, decidir por não continuar com o processo de licitação/contratação, apesar da existência de parecer jurídico. **É a autoridade administrativa (e não o advogado público) a responsável pela administração pública ou gestão da coisa pública, sendo, a nosso ver, incoerente a classificação do parecer como "vinculante" quando, em verdade, o ato representa apenas a opinião jurídica do advogado.**(grifo nosso)

No mesmo sentido, Torres (2021, p. 287), ao defender a natureza não vinculante do parecer jurídico, aduz que “o parecer possui natureza opinativa, de caráter obrigatório, porém não vinculante.”

Heinen (2022, p. 366), por sua vez, entende ser indevida a responsabilização do agente público de forma solidária com o administrador público, conforme leciona o referido autor:

[...] Especificamente no que se refere aos advogados que expedem pareceres, a sua responsabilização, na nossa ótica, ofenderia o art. 133, da Constituição Federal (repetido pelo art. 2º, §3º, Da Lei nº 8.906/94, que institui o do *Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil*). Estes diplomas normativos garantem a inviolabilidade das manifestações dos advogados. **Aliás, não se vislumbra fundamento bastante para responsabilidade solidária do parecerista, que atua no exercício da profissão, que é legítimo (sic) e constitucionalmente aceita.** (grifo nosso)

Em contrapartida, é interessante ressaltar que há corrente doutrinária no sentido de que a exoneração da responsabilidade do parecerista pelas suas opiniões somente pode ser feita por meio de previsão legal³.

Assim, é importante observar que, não obstante haja entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, o qual tende a se manter com a aplicação da Nova Lei de Licitações, tal discussão não é imune a críticas de renomados doutrinadores, a fim de preservar as prerrogativas do parecerista, bem como em nome dos princípios da segurança jurídica e da eficiência que norteiam a Administração Pública.

4 Formas que o parecerista pode prevenir a sua responsabilização

Algumas medidas importantes devem ser levadas em consideração e devem ser adotadas de forma clara e detalhada para que se evitem problemas futuros. Deste modo, o parecerista deve atuar com diligência, fundamentando sua opinião e recomendações, sempre se baseando em informações precisas e atualizadas.

Seguir os procedimentos e as normas estabelecidas na legislação ajuda a evitar dificuldades posteriores, pois, assim, o parecerista que agir com responsabilidade e zelo evitará ser responsabilizado por atos equivocados.

Basear suas análises em legislação, doutrinas, orientações consolidadas e boas práticas, garante que suas conclusões sejam bem justificadas e transparentes. Ademais, deve sempre buscar se atualizar sobre mudanças na legislação, orientações e jurisprudência, para garantir que seus pareceres estejam alinhados às normas vigentes.

Moreno (2023, p. 32), esclarece que:

Um parecer bem fundamentado deve prever: a) informação das normas pertinentes ao caso; b) as doutrinas basilares e eventuais divergências; c) jurisprudência aplicável ao tema; e, sobretudo, d) informar os entendimentos variados sobre o caso, sob pena de direcionar o administrador a tomar a

³ CARVALHO, Guilherme. **Parecer jurídico e o poder de decisão segundo a nova Lei de Licitações**. Conjur, 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-set-02/licitacoes-contratos-parecer-juridico-poder-decisao-segundo-lei-14133212> >. Acesso em: 19 mai. 2023.

decisão conforme a opinião do parecerista, que não o esclareceu da existência de outras possibilidades

Ressalta-se que o importante é existir dentro do parecer uma fundamentação plausível, mesmo havendo divergências de interpretações, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso. Portanto, não haverá responsabilização do parecerista nesse caso, desde que haja com transparência e exponha os entendimentos existentes, bem como o motivo pelo qual escolheu determinada orientação, a fim de conferir ao administrador a maior quantidade possível de informações.

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. 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 . AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 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 ampliadora 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 . 4. A diligência exigível do parecerista no enquadramento da teoria da imprevisão, para fins de revisão contratual, pressupõe a configuração da imprevisibilidade da causa ou dos efeitos, assim como da excepcional onerosidade para a execução do ajustado, vez que o artigo 65, II, d, da Lei 8.666/1993 autoriza a revisão do contrato quando houver risco econômico anormal, tal qual aquele decorrente de fatos previsíveis porém de consequências incalculáveis” . 5 . Os preços, posto variáveis, podem ensejar a revisão contratual in concreto, na hipótese de serem inevitáveis, excepcionais e não precificadas no contrato, ainda que haja cláusula de reajuste motivada por inflação ou outro índice, razão pela qual não se configura a responsabilização do parecerista tão somente por não ter feito referência expressa à cláusula contratual. **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. 8. O agravado no caso sub examine efetivamente justificou a adequação jurídica do aditivo contratual à norma aplicável, ao assentar que o equilíbrio econômico da mencionada obra civil foi afetado por distorções dos preços dos serviços e aos insumos básicos, logo após explicitar que se tratava de hipóteses motivadas por fatos supervenientes, de ordem natural, legal ou econômica e de trazer referências doutrinárias específicas de atos imprevisíveis ou oscilação dos preços da economia. 9. Agravado interno a que NEGOU PROVIMENTO por manifesta improcedência.

(STF - AgR MS: 35196 DF - DISTRITO FEDERAL 0010491-84.2017.1.00.0000, Relator.: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 12/11/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-022 05-02-2020)

Ainda, deve-se evitar parecer puramente formalistas, que não considerem o impacto da orientação no caso concreto, sendo esta a disposição contida no *caput* artigo 22 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que adota uma postura pragmática, evitando orientações fundamentadas exclusivamente em valores jurídicos abstratos, sem considerar as consequências práticas da decisão.

Deste modo, para evitar futuros encargos, o parecerista deve proceder com imparcialidade, seguir as normas e procedimentos estabelecidos, fundamentar bem suas análises, além de manter uma postura ética e transparente em seu trabalho.

É importante também documentar todas as etapas do parecer e evitar qualquer conflito de interesses, além de manter-se informado sobre mudanças na legislação, orientações e jurisprudência, a fim de garantir que seus pareceres estejam alinhados às normas vigentes. Assim, ele garante que sua avaliação seja confiável e evita possíveis questionamentos ou responsabilidades futuras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a licitação é um procedimento que a Administração Pública utiliza para contratar com as mais diversas pessoas, de forma que proporcione oportunidades iguais para todos, em respeito ao princípio da igualdade.

Com o advento da Nova Lei de Licitações, buscou-se compreender o impacto que esta teria em relação ao parecer jurídico elaborado durante a fase interna do procedimento licitatório, considerando o seu objetivo maior de garantir uma contratação dentro das balizas da legalidade.

Inicialmente, verificou-se que o aumento das atribuições do parecerista jurídico com a nova legislação significa que este terá uma responsabilidade ampliada, comparando com a legislação anterior.

Na segunda parte do trabalho, foram analisadas as legislações que abordavam a responsabilidade desses agentes públicos, a doutrina e a jurisprudência correlata, e assim foram observados alguns posicionamentos quanto à responsabilização do parecerista.

Por fim, buscou-se explicar as formas de evitar possíveis responsabilizações do parecerista, para que evite problemas futuros, por meio de análises com base em regras alinhadas a norma.

Assim, diante de tais posicionamentos, entende-se que a responsabilização do parecerista jurídico no processo de licitação deve ser analisada com a devida cautela, a fim de preservar suas prerrogativas supracitadas.

É importante que seja verificado se o parecer está bem fundamentado na doutrina, na legislação e na jurisprudência, não sendo o parecerista passível de responsabilização por mera divergência de interpretação, a fim de assegurar a este a necessária segurança jurídica no exercício de suas atribuições, as quais foram ampliadas pela Lei nº 14.133/2021.

Em síntese, apenas diante da comprovação de dolo, fraude ou erro grosseiro, conforme análise da legislação pertinente, é que se afigura possível a responsabilização do parecerista no bojo do processo licitatório.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 08 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 24631 DF*, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe01/02/2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90567/false>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 327904 SP*, Relator: Ministro Carlos Britto, Data de Julgamento: 15/08/2006, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe08/09/2006. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur8031/false>>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.857/11*, Rel. Min. André Luis de Carvalho, 13.07.2011, Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU n.71. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2025.

CARVALHO, Guilherme. *Parecer jurídico e o poder de decisão segundo a nova Lei de Licitações*. Conjur, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-02/licitacoes-contratos-parecer-juridico-poder-decisao-segundo-lei-14133212>>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11ed., ver., atual. E ampl.- São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MORENO, Amanda Amarante Oliveira Sobral CARNEIRO, Sarah Carolina Viana de Macedo. *Nova Lei De Licitações e Contratos*. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4523>. Acesso em: 27 jun. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. TORRES, Ronny Charles de. *Lei de licitações públicas comentadas*. 12. ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.