

# Há responsabilidade do parecerista jurídico no processo licitatório?

**Bruno de Andrade Barbosa**

Bacharel em Direito. Pós-graduado em Direito Tributário. Chefe de Gabinete de Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

**Resumo:** O presente trabalho apresenta como proposta a discussão acerca da responsabilidade dos advogados pareceristas no processo de licitação. Com a análise dos princípios e dos preceitos gerais do procedimento licitatório, abordou-se antes da finalização com o tema central, a responsabilidade civil, penal, administrativa e por atos de improbidade quando o agente público ultrapassa os limites legais. Fundamenta-se este estudo na doutrina e legislação pertinentes e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Conclui-se que, no processo licitatório, visando a uma maior lisura nos atos do Poder Público, deve haver mais rigor na análise da responsabilização dos agentes que participam do certame.

**Palavras-chave:** Licitação. Advogado parecerista. Responsabilidade.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo exploratório tem por escopo tratar, de forma sintética, do parecer jurídico emitido nos processos licitatórios e da consequente responsabilização (ou não) dos pareceristas diante de sua emissão. Nesse contexto, vale ressaltar que em virtude da complexidade bem como da vastidão exacerbada da matéria, este artigo não tem a pretensão de esgotar o tema, visando, apenas, contribuir para o debate, traçando um paralelo entre as posições divergentes acerca do assunto.

A ideia do artigo é a sistematização de algumas noções relativas ao conhecimento convencional, vindicando dos consultores jurídicos a assunção de uma postura social condizente com o interesse público, “bem maior” a ser resguardado.

Assim, trouxemos à baila uma visão geral acerca de vários institutos jurídicos, dissertando sobre princípios, responsabilidades civil, penal, administrativa e por atos de improbidade, licitações e, por fim, a

responsabilização do advogado público diante da exigência normativa disposta no artigo 38 do Estatuto das Licitações.

## 2 LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL

A atividade administrativa, tanto na relação entre os agentes públicos e seus superiores hierárquicos, quanto na relação administração-administrado, encontra-se subordinada a um conjunto de princípios e regras que compõem o direito administrativo.

O Direito não se resume a um mero conglomerado de dispositivos; é um sistema estruturado em princípios e normas que, interligados, formam o ordenamento jurídico. Os princípios sustentam o sistema jurídico, uma vez que as normas positivadas encontram nestes a fundamentação de sua validade. Dessa forma, somente a interpretação sistemática, lastreada nos princípios, pode proporcionar uma correta, segura e uniforme aplicação da lei.

A administração pública, como manifestação de poder, submete-se ao império da lei, a qual estabelece um delimitado conjunto de princípios e regras reguladoras dos poderes dos administradores, visando, conseqüentemente, à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

### 2.1 Princípios regentes da administração pública

A atividade administrativa é norteada por uma série de princípios que representam mais do que simples diretrizes; são principalmente limites concretos à atuação dos agentes públicos, condicionando, assim, a validade do ato administrativo.

Os princípios são os postulados fundamentais que inspiram a atuação de toda a administração pública. Representam cânones pré-normativos, direcionando a conduta estatal no desenvolvimento das atividades administrativas.

Segundo o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 53):

Reconhecida a força coercitiva dos princípios que regem o ordenamento jurídico, considerando a importância enquanto mola propulsora para as demais regras do sistema, a inobservância a um princípio gera uma ofensa a todo o sistema de comandos e não somente a um mandamento obrigatório específico. Essa desatenção é a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa uma agressão contra todo o sistema, uma violação dos valores fundamentais, gerando uma corrosão de sua estrutura mestra.

A Constituição Federal elencou em seu art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo imprescindível a sua observância por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos, a sua observância. É importante frisar também que a administração pública orienta-se por meio de outras diretrizes incluídas e reconhecidas em sua principiologia, orientando e limitando a sua atuação, quais sejam: princípios da supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos, segurança jurídica, precaução, razoabilidade/proporcionalidade.

Por fim, interessam os princípios que são diretamente ligados ao procedimento licitatório, expressos no art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93, alterada pela Lei Federal n. 12.349/10, quais sejam: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Para a doutrinadora Fernanda Marinela (2010, p. 325), o sigilo da proposta aparece também como um princípio a ser observado no procedimento licitatório, nos seguintes termos:

Também se reconhece como princípio pertinente à licitação o sigilo da proposta, devendo as propostas serem apresentadas em envelopes lacrados e mantidas em sigilo até o momento determinado para sua abertura em sessão pública. Violar o sigilo de proposta representa improbidade administrativa e crime na licitação. Excetuando essa regra, tem-se a modalidade leilão, hipóteses em que os lances são verbais e, portanto, não há esse cuidado.

Diante dos objetivos deste estudo, não aprofundaremos no desenvolvimento dos citados princípios.

## 2.2 Responsabilidade civil do Estado

Na metade do século XX, a ideia prevalecente no Ocidente era a de que o Estado não tinha nenhuma responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. O que nos parece um absurdo nos dias atuais, sob a nomenclatura de teoria da irresponsabilidade, retratava as reais condições políticas da época.

O abandono dessa concepção marcou o aparecimento da doutrina da responsabilidade estatal no caso de ação culposa de seu agente. Entretanto, procurava-se distinguir, para esse fim, dois tipos de atos advindos do Estado: os atos de império e os atos de gestão.

Disserta sobre o ocorrido Maria Sylvia Di Pietro (1998, p. 357):

Aqueles seriam coercitivos porque decorrem do poder soberano do Estado, ao passo que estes mais se aproximariam com os atos de direito privado. Se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia ser civilmente responsabilizado, mas se fosse a hipótese de ato de império não haveria responsabilização, pois que o fato seria regido pelas normas tradicionais de direito público, sempre protetivas da figura estatal.

O reconhecimento subsequente da culpa administrativa passou a representar um estágio evolutivo da responsabilidade estatal, deixando de lado as incertezas geradas pela distinção apontada.

Essa teoria, consagrada por Paul Duez, retratava que o lesado não precisava identificar o agente estatal causador do dano. Bastava comprovar o mau funcionamento do serviço público, mesmo não sendo possível a identificação do agente que o provocou.

Num estágio mais moderno, fora consagrada a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Nesta responsabilidade, é dispensável a verificação do fator culpa em relação ao fato danoso. Assim, há incidência decorrentes de fatos lícitos ou ilícitos, bastando que o interessado comprove a relação causal entre o fato e o dano.

Essa concepção ganhou força no momento em que houve a percepção de que o Estado, por ser mais poderoso, deveria arcar com um risco natural decorrente de suas inúmeras atividades, atribuições e responsabilidades.

Em tempos atuais, consoante as lições de Sérgio Cavalieri Filho, tem ganhado roupagem a teoria do risco social, segundo a qual o foco da responsabilidade civil é a vítima, e não o autor do dano, devendo a reparação do dano estar a cargo de toda a coletividade, o que se chama de socialização dos riscos, sempre visando à justa reparação do dano sofrido pelo lesado.

No direito brasileiro, a teoria da responsabilidade objetiva encontra respaldo no art. 43 do Código Civil e no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, apresentando ambas total compatibilidade normativa. Vale ressaltar, ainda, a importância do disciplinado no art. 21, XXIII, *d*, da CF que assevera: “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”. É a consagração da teoria do risco integral, adotada de forma excepcional, e que não comporta nenhum tipo de excludente.

### 3 RESPONSABILIDADES DOS AGENTES PÚBLICOS

Na lição de Meirelles (1998, p. 74), agentes públicos “são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente de alguma função estatal”. Trata-se de gênero do qual são espécies os agentes políticos, os agentes administrativos, os agentes honoríficos e os agentes delegados.

A noção de responsabilidade implica a ideia de resposta, termo que, por sua vez, deriva do vocábulo verbal latino *respondere*, cujo significado é responder, replicar (TELLES, 1995, p. 409).

O vocábulo responsabilidade, no direito, coaduna-se com a ideia de que alguém deve responder perante a ordem jurídica em decorrência de certo fato preexistente.

Consoante os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 541):

De um lado, a ocorrência do fato é indispensável, seja ele de caráter comissivo ou omissivo, por ser ele o verdadeiro gerador dessa situação jurídica. Não pode haver responsabilidade sem que haja um elemento impulsionador prévio. De outro, é necessário que o indivíduo a que se impute responsabilidade tenha a aptidão jurídica de efetivamente responder perante a ordem jurídica pela ocorrência do fato.

As responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público também estão expressas na Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que, em seu art. 82, estabelece:

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

Podemos, ainda, agregar às já citadas responsabilidades aquela por ato de improbidade administrativa, regulamentada nos termos da Lei Federal n. 8.429/92.

A seguir, apresentamos um breve delineamento sobre cada uma delas.

#### 3.1 Responsabilidade civil

A responsabilidade civil do agente público **decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros** (art. 122 da Lei Federal n. 8.112/90).

A responsabilidade dos agentes públicos não se confunde com a do Estado. A responsabilidade do agente é subjetiva e a do Estado é objetiva, conforme determina o art. 37, § 6º, da Constituição Federal: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadora de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

A responsabilidade civil do servidor público decorre da prática ou da omissão, seja dolosa ou culposa, de atos ou fatos que lhe foram atribuídos e que geraram um dano à entidade a qual pertence ou a terceiros. Sem tal comportamento e sem a ocorrência do dano, não se pode falar em responsabilidade civil. Não se trata, pois, de responsabilidade objetiva. É a literal aplicação do disposto no art. 186 do Código Civil.

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

Por fim, apurada a responsabilidade e fixado o valor da indenização, o servidor deverá realizar o pagamento, que pode ser satisfeito de uma só vez ou em parcelas descontadas mensalmente dos seus vencimentos, segundo um percentual máximo, se houver previsão legal. Se assim não for, o desconto só será possível com a concordância do servidor. Observe-se que a entidade com direito de ser integralmente ressarcida, em face do princípio da indisponibilidade, não pode liberar o servidor público dessa obrigação. A liberação só seria possível, excepcionalmente, no caso de interesse público devidamente justificado e mediante prévia autorização legislativa. Ademais, deve-se atentar que as ações de ressarcimento são imprescritíveis, consoante estabelece o § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

### 3.2 Responsabilidade penal

A responsabilidade penal decorre da prática de ato tido como crime. Nestes casos, entende o legislador que determinada conduta reprovável deve ser julgada de forma mais severa e a sanção aplicada, de natureza penal. São crimes de ação pública, de competência do Ministério Público, com previsão no Código Penal nos arts. 312-327.

Nos dizeres de Diogenes Gasparini (2006, p. 239):

Implica a condenação penal o reconhecimento da responsabilidade civil e da responsabilidade administrativa, se decorrentes do mesmo ato, uma vez que a infração penal funcional é mais que suas congêneres. Assim, o condenado na esfera criminal o será também nas órbitas civil e administrativa, já que, nos termos do art. 935 do Código Civil, nas esferas civil e administrativa não são possíveis decisões contrárias, pois existe decisão criminal definitiva no que concerne aos fatos e à autoria. Alerta-se, no entanto, que a condenação no âmbito criminal, por si só, não enseja punição administrativa. Aquela somente dá ensejo a esta se a infração também for havida como ilícito administrativo.

A absolvição na esfera penal só tem o condão de afastar a condenação nas esferas civil e administrativa em caso de inexistir o fato imputado ao servidor ou quando não for comprovada a autoria. Ocorre que, diante da maior complexidade de um processo criminal, a apuração das provas passa por um rigorismo maior do que nas demais esferas, uma vez que poderá haver a restrição da liberdade.

Vale ressaltar que, se a absolvição na esfera criminal decorrer da inexistência ou insuficiência de provas ou pela ausência de culpa ou dolo, não ficará assegurada a absolvição nos demais campos de responsabilidade. A falta de provas não exclui o ilícito administrativo nem impede a subsistência de penalidade disciplinar. A independência das jurisdições, em regra geral, possibilita, nos casos retrocitados, a responsabilização civil e administrativa.

Frise-se que a responsabilidade penal não se limita às condutas tipificadas no Código Penal. A legislação esparsa também traz diversas disposições condenando a ação ou omissão do agente público, destacando-se, no tema, a Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

#### 3.2.1 Ilícito penal na Lei de Licitações

Os agentes administrativos que praticarem atos que atentem contra o estabelecido na Lei de Licitações ou que visem frustrar o caráter competitivo do certame se sujeitam, além das sanções administrativa e civil, às sanções penais. A criminalização de várias condutas nesse diploma visa resguardar o princípio constitucional da moralidade na administração pública e combater a corrupção.

Os crimes da Lei Federal n. 8.666/93 implicam, além da sanção penal equivalente, a perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo. Vale ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já firmou jurisprudência no que se refere à necessidade de comprovação do dolo específico e do dano causado ao erário para fins de

configuração do crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/93: “Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.”

Marcelo Leonardo (2001, p. 45) preconiza em sua obra: “Há vários tipos penais previstos na Lei n. 8.666 que correspondem a condutas já incriminadas no Código Penal. Vão prevalecer aí duas regras de hermenêutica: a lei nova revoga a lei anterior; a lei especial revoga a lei geral.”

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

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

Vale destacar também o disposto no art. 89, que disciplina o ilícito referente à dispensa ou inexigibilidade fora das hipóteses legais, o qual somente poderá ser praticado por servidor público com competência para editar os referidos atos. Em princípio, tais infrações só podem ser praticadas em concurso com a autoridade superior com competência para ratificar o ato de dispensa ou inexigibilidade. Não havendo a devida ratificação, pode-se cogitar de crime na forma tentada.

### **3.3 Responsabilidade administrativa**

A responsabilidade administrativa do servidor decorre de condução omissiva ou comissiva que viole seus deveres funcionais. A apuração da responsabilidade é feita pela própria administração, mediante processo disciplinar que garanta ao acusado direito ao contraditório e à ampla defesa. Para os servidores federais, o processo disciplinar está regulado pela Lei n. 8.112/90, art. 143 e seguintes.

Nas lições de Marçal Justen Filho (2005, p. 665): “A responsabilidade administrativa consiste no dever de responder pelos efeitos jurídico-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito.”

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

A apuração da infração é feita pela própria entidade a que está ligado o acusado, mediante processo administrativo guiado por uma comissão composta por servidores estáveis e no mínimo da mesma hierarquia do infrator.

A autoridade competente, em razão da gravidade do fato determinante da punição, escolhe, entre as penas previstas, a que melhor atenda ao interesse público e ao mesmo tempo sancione a infração praticada; explicitando, sempre, os fundamentos de sua decisão, sob pena de invalidade.

O ilícito administrativo se diferencia do ilícito penal basicamente pela natureza da sanção. Os fatos erigidos a tipo penal recebem uma sanção mais severa, podendo vir a privar o indivíduo de sua liberdade. Já no

caso do ilícito administrativo, são geradas sanções como advertência e destituição de cargos. Trata-se de uma opção do legislador, que considera determinadas infrações mais graves que outras, optando, diante da tipificação existente, por sancioná-las mais severamente.

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

Justen Filho (2005, p. 665) elenca as características de um regime jurídico da ilicitude administrativa:

[...] os ilícitos e as sanções administrativas obedecem ao regime próprio do direito penal; aplica-se o princípio da legalidade no tocante à definição das informações e na fixação das sanções; a configuração da ilicitude depende da presença de um elemento subjetivo reprovável que integra a descrição normativa do ilícito; o sancionamento se subordina ao princípio da proporcionalidade; a observância ao devido processo legal, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, é uma condição inafastável para a punição.

### 3.3.1 Responsabilidade administrativa e tribunais de contas

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

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

O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de consequentes, ao controle formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

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

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Regimento Interno do Tribunal de Contas, Resolução n. 12/2008, disciplina a fiscalização dos procedimentos licitatórios, bem como o sancionamento em caso de constatação de irregularidades, podendo-se aplicar, isolada ou cumulativamente, multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ou, por fim, declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, além do ressarcimento aos cofres públicos, verificada a existência de dano ao erário. É o que dispõem os arts. 260, 262, 315 e 316, da resolução retrocitada.

Por fim, é importante salientar que as decisões dos tribunais de contas que resultem imputação de débito ou multa, por força do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, terão eficácia de título executivo.

### 3.4 Responsabilidade por atos de improbidade administrativa

Os atos de improbidade administrativa têm regramento na Constituição Federal, que estabelece em seu art. 37, § 4º: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da

função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

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

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

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

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

Advirta-se, desde logo, que a *responsabilidade civil*, como categoria de ordem jurídica geral, requer, como pressupostos de sua existência, a presença de, no mínimo, três elementos, a saber: a) a produção do dano imputável a alguém, e que deve ser certo; b) a conexão causal entre o ato, ou fato, ensejador da responsabilidade e o dano provocado; e c) inexistência de hipótese de força maior e culpa exclusiva da vítima (elidindo o dever jurídico de responder pelo dano provocado).

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

#### **4 DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO NA EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO**

Iniciamos este tópico destinado ao debate do tema central deste trabalho com o disciplinamento jurídico previsto na Lei Federal n. 8.666/93, que dispõe em seu art. 38:

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

I — edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II — comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III — ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;



IV — original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V — atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

**VI — pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;**

VII — atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII — recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX — despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X — termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI — outros comprovantes de publicações;

XII — demais documentos relativos à licitação.

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

No curso de um procedimento licitatório, busca-se uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O comprometimento do erário acaba por envolver vários agentes em decorrência da complexidade existente na realização de uma licitação. Assim, nos processos de contratação pública encontram-se, de uma forma geral, agentes que participam dos certames e acabam sendo responsabilizados diante das incumbências que lhes são atribuídas por lei. São eles: pregoeiro e membros da equipe de apoio, comissão de licitação, autoridade superior, fiscal ou gestor de contratos, ordenador de despesas, agentes de controle interno e assessores jurídicos.

Diante da proposta deste trabalho, abordaremos apenas a responsabilidade dos procuradores jurídicos, matéria controvertida e que apresenta posições antagônicas na doutrina, no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Contas da União.

Após a definição do objeto a ser contratado, deve ser justificada a sua necessidade, respeitados os requisitos previstos no ordenamento normativo, componentes do devido processo legal da licitação, e elaborado o instrumento convocatório e seus anexos. Em seguida, encaminha-se a documentação à assessoria jurídica para a emissão de parecer, consoante disposto no inciso VI e parágrafo único do art. 38 da Lei Federal n. 8.666/93.

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

O doutrinador Jessé Torres Pereira Júnior (2009, p. 477-478) sustenta que:

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

A competência do advogado de Estado, em sua atividade consultiva, resume-se ao ambiente jurídico. Em outras palavras, sua função de controle fica restrita aos elementos jurídicos sob análise. Isso não significa que o parecerista deva se alienar em relação a elementos fáticos ou tenha que se omitir no que tange ao mérito do ato administrativo. Sua manifestação, não obstante, em relação a esses pontos, jamais vincula a atuação do administrador.

Explica Meirelles (1998, p. 172) que:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p. ex. nos casos em que a lei exige a prévia audiência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a administração.

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

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

Assim, não existem dúvidas quanto à responsabilização em decorrência da ausência do parecer jurídico. Entretanto, situação controvertida advém da emissão de parecer jurídico, corroborando ato ilícito praticado pelo administrador. Seria viável nessa situação responsabilizar o agente que emitiu o parecer? Esse entendimento não é pacífico entre os doutrinadores.

Para Justen Filho (2004, p. 372):

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

Mas, e quando não há dolo? Segundo o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 24.073/DF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71,

II, art. 133. Lei n. 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 aos 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.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. MS n. 24.073/DF. Plenário. Relator: min. Carlos Velloso. *DJ*, 6 nov. 2002. Decisão Publicada: 31 out. 2003)

A argumentação colacionada ao mandado de segurança sustentava que seria inconstitucional o controle praticado pelo Tribunal de Contas, já que os advogados não teriam atuado como administradores. A responsabilização violaria também a isenção técnica de atuação profissional dos advogados.

O TCU defendeu a tese, *in casu*, de que os pareceres jurídicos “constituem a fundamentação jurídica e integram a motivação das decisões dos ordenadores de despesas”. A responsabilização advinha da ideia de que deveria haver um maior rigor na elaboração dos pareceres, pautando-se, sempre, na doutrina e jurisprudência pertinentes ao caso concreto.

O STF discordou do posicionamento anterior do Tribunal de Contas da União e, em decisão unânime, entendeu que pareceres não são atos administrativos, mas opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica. Para o Supremo, não haveria no caso responsabilização solidária do advogado com o administrador, salvo se fosse constatada evidente má-fé, manipulando administrador inapto.

Para Di Pietro (1998, p. 150): “Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação (principalmente diante de uma lei nova e não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro por parte do advogado.”

É importante salientar a posição do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Joaquim Barbosa, em caso análogo (Mandado de Segurança n. 24.584-1-DF, julgado em 9 de agosto de 2007), no qual cita o administrativista francês René Chapus que diferencia os pareceres jurídicos em três espécies: os facultativos, aos quais o administrador não se vincula; os obrigatórios (no caso de o administrador discordar do parecer, deverá submeter novo ato à análise); e os vinculantes, quando a autoridade age conforme o parecer ou, simplesmente, não age.

Torna-se possível, assim, consubstanciado nos julgados retrocitados, resumir em poucas linhas as mais recentes e significantes decisões do STF, nos termos a seguir expostos: a) os advogados públicos não são totalmente irresponsáveis no desempenho de sua função consultiva; b) havendo a responsabilização dos advogados públicos, limitam-se tais hipóteses aos casos em que atuaram com dolo ou erro inescusável; c) há a possibilidade desses agentes públicos virem a prestar explicações nos tribunais de contas, desde que as imputações advenham de dolo ou erro inescusável; d) em casos em que o parecer é obrigatório ou vinculante, o consultor público pode ser considerado corresponsável pelo ato administrativo.

Não seria razoável imputar responsabilidade ao agente, a título de culpa, se ele agiu com os cuidados esperados para a situação. Nesse sentido, trecho do voto do relator, ministro José Antônio Barreto de Macedo, na Decisão n. 289/1996, do Plenário do TCU:

[...] quando o administrador age sob o entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido. Ocorre que o apelo a

tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, 'não há como responsabilizar o advogado, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer', conforme bem leciona a sempre lúcida Maria Sílvia Zanella Di Pietro ('Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos', Malheiros Editores, 2ª edição, 1995, pág. 118).

Ao revés, se o parecer não atende a tais requisitos, e a lei o considerar imprescindível para a validade do ato, como é o caso do exame e aprovação das minutas de editais e contratos, acordos, convênios ou ajustes (cf. art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) e dos atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade ou decidir a dispensa de licitação no âmbito da administração direta (cf. art. 11, inciso VI, alínea "b", da Lei Complementar n. 73/93), o advogado deverá responder solidariamente com o gestor público que praticou o ato irregular.

Nos termos esposados, um parecer bem balizado exclui a culpabilidade não só do advogado público, pois atuou com diligência, mas também do gestor que pratica o ato administrativo nele embasado, uma vez que tomou as cautelas exigidas. Por outro lado, o erro grosseiro, o parecer desarrazoado (Acórdão TCU n. 2.199/2008. Plenário) ou com fundamentação insuficiente (Acórdão TCU n. 2.109/2009. Primeira Câmara), pode levar à responsabilidade solidária do agente e do parecerista.

Nesse mesmo sentido, encontramos decisão do TCU:

Na verdade tem-se no caso uma responsabilidade compartilhada entre os gestores, membros da CPL e Assessoria, que, conjuntamente, colaboram para a realização de licitação que viole os princípios constitucionais e legais. Esse foi o entendimento seguido pelo Ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal ao relatar o Mandado de Segurança 24.584-1/DF ao negar a indenidade de procuradores ao emitirem pareceres jurídicos. Esclarecedor excerto do Voto Condutor quando afirma frisa-se, por oportuno, que na maioria das vezes não tem aquele que se encontra na ponta da atividade relativa à Administração Pública condições para sopesar o conteúdo técnico-jurídico da peça a ser subscrita, razão pela qual lança mão do setor competente. A partir do momento em que ocorre, pelos integrantes deste, não a emissão de um parecer, mas a oposição de visto, implicando a aprovação do teor do convênio ou do aditivo, ou a ratificação procedida, tem-se, nos limites técnicos a assunção de responsabilidade.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1492/2004. 2ª Câmara. Processo n. TC-004.319/1998. Relator: min. Marcos Bemquerer Costa. *DJ*, 19 ago. 2004. Decisão publicada: 27 ago. 2004).

Mantendo a mesma linha colacionada anteriormente, encontramos julgado do TCU, Acórdão autuado sob o n. 343/2008, Plenário, com o voto do relator Valmir Campelo, nos termos a seguir aduzidos:

[...] se, ao examinar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume a responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado, seria escusável a exclusão da responsabilidade dessa mesma assessoria nos casos de ausência de licitação, ou seja, na contratação informal? Decerto que não.

A responsabilização do parecerista jurídico, calcada em vários julgados, orienta-se, entre várias vertentes, pela comprovação de sua atuação imbuída de má-fé, no erro evidente e inescusável cometido por um agente público técnico ao atuar sem o zelo necessário com a coisa pública e na falta de fundamentação capaz de balizar adequadamente o objeto a ser licitado, não apresentando argumentos suficientemente hialinos para o gestor e que estejam devidamente amparados na doutrina, legislação e jurisprudência.

As orientações emanadas pela assessoria jurídica, quando corretamente fundamentadas, têm o condão de excluir a responsabilidade do parecerista em relação ao gestor, consoante decisão do TCU, Acórdão n. 798/2008, Primeira Câmara:

É a partir da jurisprudência desta Corte que, como já dito, entende-se afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência, ainda que considerada equivocada. Assim, se o parecerista, em resumo, apresenta apenas o entendimento adotado, torna-se corresponsável por decisão tomada em sua linha.

Há parcela da doutrina, entretanto, conforme se vislumbra nos ensinamentos de Ronny Charles Lopes de Torres (2011), defendendo a posição de que o parecerista simplesmente faz uma aferição técnico-jurídica restritiva, já que não é o responsável pelas contas, não pratica atos de gestão, não é o ordenador de despesas. Incumbe a ele, apenas, a análise legal das minutas previstas no ordenamento jurídico, não abrangendo escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos fundamentadores da discricionariedade do administrador na função que lhe é própria.

Ainda, segundo o autor, responsabilizar os assessores jurídicos por suas manifestações jurídicas seria atentar ao que vem preceituado nos limites de competência e de responsabilização dispostos na Constituição Federal, já que estes devem responder se praticarem ilícitos administrativos, não pareceres opinativos. Ainda, segundo Torres, eventuais irregularidades no exercício da advocacia deverão ser apuradas pela Corregedoria própria ou pela Ordem dos Advogados do Brasil, podendo também haver a responsabilização civil, penal e por atos de improbidade. Entretanto, os tribunais de contas seriam incompetentes para realizar tais julgamentos, como já acenou a jurisprudência.

Por ser um ato opinativo, a manifestação jurídica pode apenas ser utilizada como elemento de fundamentação de um ato administrativo propriamente dito, conforme se depreende da leitura de um trecho de decisão emanada nos autos do Mandado de Segurança n. 24.631-6, STF:

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.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. MS n. 24.631-6/DF. Relator: min. Joaquim Barbosa, *DJ*, 9 ago. 2007. Decisão publicada: 1 fev. 2008)

Ainda, visando à responsabilização do advogado público, diante da vinculação do parecer, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei das Licitações, nos autos do Mandado de Segurança já citados anteriormente, vale ressaltar o voto do relator, ministro Marco Aurélio, acompanhado pela maioria dos integrantes do Tribunal (Mandado de Segurança n. 24.584-1-DF, julgado em 9 de agosto de 2007):

Não há o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação, pelo setor técnico da autarquia, de convênio 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.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. MS n. 24.584-1/DF. Relator: min. Marco Aurélio. *DJ*, 9 ago. 2007. Decisão publicada: 20 jun. 2008)

Interpretando o *decisum* retrocitado, Ronny Charles Lopes de Torres (2011, p. 161), avesso à responsabilização do advogado público na emissão de parecer jurídico, dispõe:

É importante observar, contudo, que a decisão não confirmou a correção da responsabilização dos pareceristas, mas, sim, considerou a impossibilidade do afastamento da responsabilidade

dos impetrantes em sede de mandado de segurança, impedindo sua oitiva pelo TCU, ficando ressalvado, no entanto, o direito de acionar o Poder Judiciário, na hipótese de declaração de responsabilidade dos pareceristas, quando do encerramento do processo administrativo em curso no Tribunal de Contas da União.

Em suma, o que o STF declarou é que não cabia Mandado de Segurança para impedir que o parecerista fosse notificado pelo TCU para justificar sua atividade advocatícia.

Por fim, após inúmeras decisões e posições doutrinárias antagônicas, vislumbra-se, ainda, acórdão do TCU considerando que o parecer jurídico, embora obrigatório, não tem caráter vinculativo, devendo o gestor público examinar a correção do parecer:

Também não aproveita ao recorrente o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. Tais pareceres não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração. Este dever exsurge com maior intensidade nas situações em que se está a excepcionar princípio (impressoalidade) e regra (licitação) constitucional. Deve agir com a máxima cautela possível ao examinar peças técnicas que concluam pela inviabilidade ou pela inconveniência da licitação.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 939/2010. Processo n. TC 007.117/2010-8. Relator: min. Benjamin Zymler. *DJ*, 13 maio 2010. Decisão publicada: 13 maio 2010).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atento ao que já foi debatido sobre o assunto em comento, buscou-se nesse breve estudo delinear a atividade do parecerista, notadamente na análise de minutas de editais e contratos, o que representa, significativamente, um controle eficiente e preventivo da legalidade, impedindo irregularidades e desvios de recursos públicos ao retirar cláusulas viciadas capazes de direcionar o processo licitatório, restringir a competitividade do certame ou criar situações prejudiciais ao deslinde isonômico da licitação.

Em um momento no qual se debate intensamente sobre a *accountability* republicana, não responsabilizar os advogados públicos por seus atos vai de encontro a toda a ideia de coletividade, bem-estar comum, Estado Democrático de Direito e dinheiro público. Entretanto, isso não gera uma carta branca para a imputação de toda a responsabilidade aos pareceristas por qualquer tipo de parecer jurídico.

Deve sim, haver maior rigor quanto à fiscalização dos advogados públicos no que concerne à emissão dos pareceres nos procedimentos licitatórios, buscando sempre uma atuação proba, imparcial, cristalina e consubstanciada, sempre, no interesse público. Coibir atos desmedidos e sem fundamentação possibilita uma maior lisura nas contratações públicas, dando azo para que sejam observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O parecer jurídico, elemento tido como essencial pela lei no deslinde do certame, deve ser um instrumento de controle preventivo da legalidade, e não um justificador de atitudes ilegais cometidas pelos gestores perante os tribunais de contas. É público e notório que vários pareceres são feitos sem o esmero compatível com a coisa pública, chancelando atos desmesurados e malversações de dinheiro público.

Diante do exposto, torna-se possível concluir que o mais importante não é responsabilizar ou não o parecerista, mas efetivar a fiscalização sobre a confecção dos pareceres, possibilitando a imputação da responsabilidade quando houver dolo, má-fé ou erro inescusável, como nos casos em que um gestor público inapto, mas eleito pelo voto popular, baseia-se na emissão de um parecer para tomar uma decisão, e este documento não se apresenta devidamente fundamentado pelo técnico competente, qual seja, o assessor jurídico.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 22 de junho de 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de segurança n. 24.073/DF. Rui Berford Dias e outros *versus* TCU. Relator: ministro Carlos Velloso. Distrito Federal. Acórdão de 6 de nov. 2002. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 31 de out. 2003, p. 15.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 24.631-6/DF. Sebastião G. M. Tavares *versus* TCU. Relator: ministro Joaquim Barbosa. Distrito Federal. Acórdão de 9 ago. 2007. *DJe*, 1º fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 24.584/DF. Ildete dos Santos Pinto e outro(a/s) *versus* TCU. Relator: ministro Marco Aurélio. Distrito Federal. Acórdão de 9 ago. 2007. *DJe* 20 jun. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 289/1996. Auditoria. Coordenação Geral de Serviços Gerais do MICT. Área de licitação e contrato. Irregularidades diversas. Justificativas aceitas em parte. Ausência de prejuízo ao Erário. Descaracterização do débito. Juntada dos autos às contas. Relator: ministro José Antônio Barreto de Macedo. Sessão de 22 maio 1996. *DOU*, Brasília, DF, 17 jun. 1996, p. 10.576.

\_\_\_\_\_. Segunda Câmara. Acórdão n. 1492/2004. Processo n. TC-004.319/1998. Relator: ministro Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 19 de ago. 2004. *DJ*, Brasília, DF, 27 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040824/TC%20004.319.doc>>.

\_\_\_\_\_. Plenário. Acórdão n. 509/2005. Tomada de Contas. Delegacia Federal de Agricultura e do Abastecimento no Amapá. Exercício de 1997. Relator: ministro Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 4 de maio 2005. *DJ*, Brasília, DF, 12 maio 2005. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20050513/TC-775-051-1998-5.doc>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 343/2008. Relator: ministro Valmir Campelo. Sessão de 5 mar. 2008. *DJ*, Brasília, DF, 17 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20080310/TC-019-812-2007-7.doc>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão n. 798/2008. Relator: ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 18 mar. 2008. *DJ*, Brasília, DF, 20 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20080328/016-178-2005-0-MBC.doc>>.

\_\_\_\_\_. Plenário. Acórdão n. 939/2010. Processo n. TC 007.117/2010-8. Relator: ministro Benjamin Zymler. Sessão de 5 maio 2010. *DJ*, Brasília, DF, 13 maio 2010. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100521/AC\\_0939\\_14\\_10\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100521/AC_0939_14_10_P.doc)>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. 1.250 p.

COSTA, José Armando de. *Contorno jurídico da improbidade administrativa*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 315 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 566 p.

- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. 687 p.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 1.022 p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. 703 p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.
- LEONARDO, Marcelo. *Crimes de responsabilidade fiscal: crimes contra as finanças públicas; crimes nas licitações; crimes de responsabilidade de prefeitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 271 p.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed. rev. ampl. reform. e atual. Niterói: Impetus, 2010. 1.030 p.
- MEIREILLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 714 p.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratação da administração pública*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 1.239 p.
- PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de (Orgs.). BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 331 p. (Coleção Saraiva Legislação).
- TELLES, Antônio Queiroz. *Introdução ao direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. 488 p.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Licitações públicas*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2011. 655 p.

**Abstract:** This study shows how the proposed discussion about the responsibility of lawyers in the bidding process. From a principled analysis and the general precepts of the bidding procedure, addressed the civil, criminal, administrative and acts of misconduct when the public official exceeds the legal limits before finalizing with the central theme of responsibility. This work is based on the doctrine and relevant legislation and case law of the Court of Audit and the Supreme Court. That the bidding process towards greater fairness and accountability of Government In conclusion, there should be more rigorous analysis of the liability of agents participating in the event when they do not act with due diligence in dealing with public.

**Keywords:** Bid. Lawyer referee. Responsibility.