XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

GUSTAVO ASSED FERREIRA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gustavo Assed Ferreira;José Sérgio da Silva Cristóvam; Maria Tereza Fonseca Dias - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-404-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública II", reunido no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI em BRASÍLIA, reúne um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e induvidoso relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, que apresentaram suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL: O DEVER DE PONDERAÇÃO PROPORCIONAL E A RELATIVIZAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO;

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR;

3. DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: FUNÇÃO DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE A EXISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL;

4. CONSOLIDAÇÃO DE VALORES ÉTICOS NAS EMPRESAS ESTATAIS E O COMBATE À CORRUPÇÃO: PRÁTICAS PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS;

5. A DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL;

6. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) E OS AGENTES POLÍTICOS: DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA;

7. A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM DESAFIO A SER ENFRENTADO NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS;

8. ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A QUEBRA DOS PRINCÍPIOS SENSÍVEIS E ORGANIZATÓRIOS DO ESTADO BRASILEIRO;

9. A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS CHARTER NORTE-AMERICANAS COMO SUBSÍDIO PARA A PROPOSTA DE GESTÃO PRIVADA NO ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO;

10. A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE NOS CERTAMES PÚBLICOS COMO OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA;

11. A LEI 12.462/11 E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC: UMA INOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO;

12. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS EM RELAÇÃO À FASE INTERNA;

13. A RESPONSABILIDADE POR PARECERES EM LICITAÇÕES E A LIBERDADE PROFISSIONAL;

14. AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICAS NA DESAPROPRIAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS;

15. A PREVENÇÃO AO DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS AÇÕES REPRESSORAS: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE;

16. A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO CONTROLE SOCIAL;

17. OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) FACE AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

Como visto, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, inclusive com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento e pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Esperamos que os leitores apreciem.

Fraternal abraço,

Brasília, julho de 2017.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profª. Drª. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) /Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS EM RELAÇÃO À FASE INTERNA

THE LIABILITY OF THE LEGAL OPINIONIST IN BIDDING PROCESSES IN RELATION TO THE INTERNAL PHASE

Jorge Heleno Costa [1]

Resumo

A presente pesquisa, de natureza descritiva, tem como cerne analisar os processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande/MG no período entre 2010 a 2013 objetivando verificar o percentual de responsabilização do parecerista jurídico por vício na fase interna. O referencial teórico perpassa pela conceituação do instituto da licitação, bem como dos seus princípios. Foram pesquisados 218 processos. Os resultados obtidos apontam que em apenas um processo foi detectado que há representação junto ao TCE/MG questionando vício na fase interna e que, dentre os representados, foi incluído o parecerista jurídico.

Palavras-chave: Licitação, Fase interna, Parecer jurídico, Responsabilização

Abstract/Resumen/Résumé

The present descriptive research is about analyzing the bidding processes of the Municipality of Piedade do Rio Grande/MG in the period between 2010 and 2013, aiming at verifying the percentage of responsibility of the legal expert due to internal phase vice. The theoretical reference is based on the conceptualization of the bidding institute, as well as its principles. A total of 218 cases were investigated. The results obtained indicate that in only one case it was detected that there is a representation with the TCE/MG questioning an internal phase vice and that, among those represented, the legal expert was included.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bidding, Internal phase, Legal opinion, Accountability

[1] Mestrando em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC. Especialista em Direito Público pela PUC/MG. Especialista em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera. Assessor Jurídico do Município de São Tiago/MG

1 INTRODUÇÃO

O processo licitatório, para ser operacionalizado, é subdivido em duas fases distintas e que se complementam: interna e externa. Entende-se que a primeira compreende desde a solicitação de aquisição de determinado produto ou contratação de um serviço até a publicação do instrumento convocatório. Já a segunda é inaugurada a partir desse último ato e se estende até a conclusão do processamento, incluindo os possíveis aditivos.

Como a própria lei de regência determina, os processos licitatórios deverão ser instruídos com documentos capazes de formalizar o objeto a ser adquirido, bem como os consequentes atos, os quais culminarão na assinatura do respectivo instrumento contratual. Dentre esse rol de documentos encontram-se os pareceres jurídicos. Esses, por sua vez, possuem papel de destaque na análise dos autos, haja vista a discussão que alavancam em torno da responsabilização do seu emitente.

Partindo-se dessas premissas, portanto, surge a proposta da presente pesquisa, qual seja: investigar um dado número de processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande/MG, analisando se houve questionamento por parte dos órgãos de controle acerca da responsabilidade do parecerista jurídico por identificar ou não erros na fase interna.

A referida temática conduz aos seguintes problemas de pesquisa: em quantos por cento dos certames realizados no Município de Piedade do Rio Grande, no período entre 2010 a 2013, os órgãos de controle identificaram falhas que dizem respeito ao planejamento que antecede a formulação do edital, sendo impossível ao parecerista jurídico identifica-los na leitura do ato convocatório? E ainda, caso sejam identificadas falhas, pode o advogado que milita na seara municipalista ser penalizado pela falta de planejamento ou mesmo pela irresponsabilidade de outros agentes públicos, incluindo nesses os próprios gestores?

Para responder à questão levantada, a pesquisa foi realizada valendo-se do método indutivo. A escolha do método se deu em razão da problemática suscitada, uma vez que a partir da mesma será investigada uma situação concreta, através da qual serão extraídas as noções gerais necessárias para a hipótese a ser apresentada ao problema de pesquisa.

Assim, entende-se que a presente pesquisa contribuirá para os estudos do tema na medida em que, a partir da análise de uma amostragem de certames licitatórios, se possa inferir qual a porcentagem de processos que foram deflagrados pelos órgãos de controle com algum tipo de vício na fase interna que não podem ser identificados pelo advogado parecerista através da leitura do edital. Ainda, seguindo essa mesma linha de raciocínio, o trabalho

objetiva analisar a responsabilidade desse profissional caso ocorra o problema supramencionado.

Eis, em linhas gerais, eis o estado da arte, objetivo e método de pesquisa que segue adiante pormenorizada.

2 LICITAÇÃO

Tendo em vista a temática proposta para o presente trabalho, é imprescindível que o mesmo se inicie a partir de premissas básicas.

2.1 Conceito e princípios

Iniciando-se pela Lei nº 8.666/93, logo em seu art. 3º, cristalino se apresenta que "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração [...]". (BRASIL, 1993).

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2006, p.16), em edição própria, relatando "orientações básicas" acerca das licitações e contratos, assim se manifesta, definindo que: "Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços".

Passando à análise e ao comento de alguns doutrinadores, é possível destacar as palavras de Meirelles (1999, p. 241), numa conceituação detalhada, quando diz que:

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

Por sua vez, Justen Filho (2008, p. 11) remete a uma conceituação detida do instituto quando leciona que a licitação tem por objetivo "[...] selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos".

Motta (2002, p. 4), defende que “a licitação constitui, portanto, o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”.

Sob a ótica das lições elencadas percebe-se que o objetivo do procedimento licitatório na esfera administrativa é, como frisa Justen Filho (2008, p. 56), o “atingimento de certos fins”, quais sejam, a contratação das propostas mais vantajosas. Certo e óbvio que, como visto, em nenhuma definição foi dito que o critério específico seja o de preço inferior, muito embora, esse também seja um norte para as licitações. Mas quando se diz proposta mais vantajosa, o que se quer, de fato, é atingir uma homogeneidade no ato da contratação, isto é, adquirir produtos e serviços de boa qualidade a um custo acessível, haja vista o conhecido brocardo: “quem compra mal, compra duas vezes”.

Nesse sentido, devidamente conceituado o instituto, o mesmo é amparado por princípios que visam garantir aquele objetivo, sendo que, na lição de Reale (1986, p. 60):

> Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

A partir do referido conceito é possível inferir que a base principiológica das licitações públicas encontra-se disposta no art. 37 da Constituição da República, bem como no art. 2º da Lei nº 9.784, de 21/01/1999. Porém, em respeito à temática do trabalho, será dado destaque apenas aos princípios específicos dispostos no *caput* do art. 3º, da Lei nº 8.666: impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

O princípio da isonomia é aquele que confere à licitação pública a garantia do livre acesso à disputa por contratação. Dessa maneira, é vedado à administração estabelecer regras que inviabilizem esta possibilidade. Pode-se dizer, portanto, que não é permitido ao administrador escolher com quem contrata sem que haja um prévio procedimento com tal finalidade. Outrossim, desde que haja pertinência com o objeto licitado, é presumível que todos os participantes da disputa possuam condições para se habilitarem ao certame. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 67). O objetivo desse princípio, portanto, é “[...] evitar tratamento discriminatório injustificado.” (FURTADO, 2007, p. 407).

Sobre o princípio da igualdade é preciso considerar a sua possível vinculação ao princípio da isonomia, já que o objetivo é oferecer amplas condições de participação a todos os interessados, sendo que diante de determinado caso específico possa até haver certa desigualdade, desde que não seja injustificada. (MOTTA, 2002, p.111-112). Portanto, deve-se almejar pela lisura e transparência no processo licitatório quanto aos meios de ingresso dos participantes, primando por não haver contrariedades face às previsões no ordenamento jurídico pátrio.

A probidade administrativa é fio-condutor do Estado. Portanto, o que se espera da atividade administrativa como um todo, sobretudo das licitações públicas, é que a conduta, tanto dos licitantes, quanto dos agentes públicos, seja compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração. Nesse sentido, Carvalho Filho (2001, p. 193) observa que "[...] o exercício honrado, probo da função pública leva à confiança que o cidadão comum deve ter em seus dirigentes".

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no edital. Correto é prever que, mesmo partindo da premissa que o edital deve ser confeccionado com cautela, de modo a evitar lesão aos interesses tanto da Administração, quanto dos licitantes e, portanto, o mesmo deva ser revisado, que ainda assim possa conter vícios. Entretanto, as devidas correções poderão ser efetuadas em tempo oportuno, desde que os interessados tenham conhecimento das alterações, bem como possam se adequar a elas. (CARVALHO FILHO, 2001, p. 193).

Atendendo, ainda, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo deve, também, estar previsto no documento que rege o certame, pois os critérios para tal finalidade além de serem objetivos, devem ser técnicos. Isso impede, com clareza, que a Administração, através dos servidores designados como julgadores, utilizem-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que estes concorram em benefício para a própria Administração.

Motta (2002, p. 115-116) ainda faz menção a quatro princípios correlatos, entendendo que o *caput* do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, assim preconiza: padronização, oposição, motivação e livre concorrência.

2.2 Fases do processo

O processo licitatório, apesar de ser um único procedimento, pode ser subdivido em duas fases distintas, nominadas de fase interna ou preparatória e fase externa ou executória.

Segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 135) é na fase interna do processo licitatório que verificados "[...] procedimentos prévios à contratação: identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico (ou termo de referência), estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc".

Como visto, portanto, essa fase contém atos de gestão, os quais deflagram a necessidade da Administração Pública contratar e, consequentemente, seus desdobramentos irão culminar na elaboração do respectivo edital e minuta contratual.

A fase externa, por sua vez, complementa a anterior e tem início com a publicação do resumo do edital, conforme prescreve o artigo 21 da Lei nº 8.666/1993, perpassando pelas sessões de credenciamento, habilitação e julgamento das propostas, culminando na contratação do licitante vencedor do certame. (BRASIL, 2010, p. 136).

A par dessa distinção é possível verificar que a continuidade do certame, e consequente validade dos atos, dependem da devida instrumentalização da fase interna, já que o objetivo, conforme previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 é selecionar a proposta mais vantajosa.

2.3 Importância do planejamento

Com vistas a realizar uma compra pública que alcance o objetivo disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 é presumível que o processo licitatório seja precedido de amplo e detalhado planejamento, o qual necessita expor os motivos da aquisição ou contratação, bem como suas formas de utilização, se há previsão orçamentária, dentre outros elementos técnicos capazes de conformar o pleito inicial.

A respeito do planejamento, do ponto de vista municipal, Clark (2001, p.49) defende que

> A Carta Magna brasileira abre a possibilidade para a Comuna, ali configurada, processar o planejamento via Lei do Plano, em seus artigos 24, I, e 174. No primeiro artigo, concede aos Municípios a competência para legislar sobre Direito Econômico, e inclui em seu rol de temas a intervenção e, obviamente, o planejamento (elaboração, aprovação, execução e revisão). No segundo artigo constitucional, estabelece que o Estado, incluindo o Município, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, entre outras funções, a de planejamento. Logicamente, o planejamento municipal destina-se a atender assuntos de interesse local.

São esses assuntos de interesse local, portanto, que devem estar amplamente cotejados nos planejamentos municipais e, em relação à temática do presente trabalho, no que

diz respeito às licitações públicas. É preciso considerar, também, segundo Costa (2014, p. 33), que

> [...] o planejamento estatal corresponde, inicialmente, ao diagnóstico dos desejos e demandas sociais com base em estudos dos dados reais e atuais da nação e ou de determinados setores (indústria, comércio, infraestrutura, educação, saúde, meio-ambiente), a reunião de esforços políticos, econômico-financeiros e jurídicos para estabelecer uma sistemática de atuação integrada e coordenada do Estado. Objetiva racionalizar os recursos orçamentários disponíveis na alocação das receitas em políticas públicas para alcançar metas e resultados específicos e determinados, em cronograma e modo previamente prescritos.

O mesmo autor arremata afirmando que "[...] para se alcançar a completude do planejamento exposto no parágrafo anterior, é curial a interação entre política, direito e economia em sua necessária harmonização por abranger o conteúdo do projeto (ou plano) instrumentalizado". (COSTA, 2014, p. 33).

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU não destoa da doutrina apresentada, como pode ser constatado no excerto do acórdão abaixo, proferido pelo Pleno:

> Realize adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE) a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem assim estabelecendo graus de prioridades e penalidades, a luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea "d", da Lei no 8.666/1993 e do art. 8º, inciso I, do Decreto no 3.555/2000. **Acórdão 265/2010 Plenário**

Eis que, portanto, o planejamento se revela como instrumento hábil e necessário às ações estatais, sem o qual é possível que a Administração Pública faça aquisições ou contratações desnecessárias ou mesmo com propostas que sejam desvantajosas.

2.4 Responsabilidade do parecerista jurídico

Sem dúvida, esse é um tema recorrente nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais: a responsabilidade do advogado que firma parecer jurídico em processos licitatórios. O art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93 diz que os autos serão instruídos, oportunamente, com "pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade". Para tanto, serão apresentados alguns posicionamentos, dentre eles os dos principais Tribunais brasileiros.

2.4.1 Posicionamento do STF

No que tange à responsabilidade do parecerista público, a despeito de outras relevantes, duas decisões da Suprema Corte Brasileira são de extrema relevância para esta pesquisa, quais sejam: o Mandado de Segurança 24.073-3/DF e o Mandado de Segurança 24.631-6/DF.

O Mandado de Segurança 24.073-3/DF, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, foi julgado em 06 de novembro de 2002 e, à época, teve como advogado dos impetrantes o hoje também Ministro, Luís Roberto Barroso. Em suma, o referido remédio constitucional foi impetrado no sentido de proteger ato de parecerista que teria emitido à época dos autos parecer favorável à dispensa e inexigibilidade de licitação em favor da Petrobrás. Tal atitude, de firmar parecer nesse sentido, fora contestado pelo Tribunal de Contas da União.

A ementa do acórdão oriundo do julgamento desse *Mandamus*, o qual restou deferido, é taxativa e demonstra, claramente, a conjugação da letra da lei com a doutrina, resultando em jurisprudência. Os excertos a seguir são elucidativos:

> I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.
> II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo.

O STF ultimou em defender, consoante doutrina citada, que o parecer não é ato administrativo e, sendo assim, não seria possível responsabilizar solidariamente o advogado que exarou o referido parecer. Ainda sob o mesmo prisma de análise, a Corte Suprema evidenciou a caracterização da responsabilidade subjetiva, sendo que para que a mesma reste configurada deverá ser comprovado erro grave, inescusável ou, ainda, atitude comissiva ou omissa, desde que praticada com culpa. Importante destacar que no caso de averiguação da culpa serão analisadas as condutas do agente a fim de averiguar se houve imprudência, negligência ou imperícia.

Mais recente que o primeiro, o Mandado de Segurança 24.631-6/DF foi julgado em 09 de agosto de 2007, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa. Tendo como autoridade

coatora a mesma do caso anteriormente citado, o impetrante pediu que fosse albergada sua defesa no sentido de ser excluído do rol de responsáveis no processo administrativo do TCU, uma vez que apenas havia exarado parecer jurídico.

De forma bastante semelhante ao primeiro caso cogitado, nesse, há acurada exegese a respeito do tema, sendo que na ementa restou consignada a diferenciação entre os possíveis pareceres a serem firmados pelos advogados públicos, literalmente:

> 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.

Assim como no primeiro Mandado de Segurança, houve julgamento favorável à concessão da segurança. Entretanto, como é flagrante na ementa, o Tribunal enfatizou as principais modalidades de parecer, quais sejam: facultativo, obrigatório e vinculante. Esse pronunciamento demonstra a conformação da jurisprudência à doutrina majoritária.

Com relação à modalidade de parecer vinculante, o Ministro Carlos Britto (fls. 295) fez uma importante observação: “Não entendo, data vênia, que o fato de o parecerista atuar no processo administrativo, obrigatoriamente, o transforme no administrador”. Rechaçando a tese defendida pelo Ministro Joaquim Barbosa, de que ao exarar parecer vinculante o advogado se torna administrador também, o Ministro Carlos Britto reafirma: “Ainda assim, penso que ele atua não como administrador, como profissional jurídico, lidador jurídico, operador jurídico”.

O que se percebe é que a discussão se aproxima da discricionariedade administrativa, característica de gestão afeta ao administrador público. Nesse sentido é possível rascunhar uma situação hipotética na qual há emissão de parecer jurídico aprovando a licitação, na fase

interna ou externa, e o administrador entender, por outras razões, que o processo não deve prosseguir. A partir desse exemplo pode-se indagar: qual a natureza desse parecer jurídico? O emitente desse parecer teria poderes para deslegitimar a decisão da autoridade competente?

2.4.2 Posicionamento do TCU

O Tribunal de Contas da União tem enfrentado a questão da responsabilização dos emitentes de pareceres jurídicos pontualmente. Nesse sentido, dependendo da análise de cada caso concreto, aplicam-se sanções ou absolvições à luz dos seus precedentes, mas pautando-se por uma linha de raciocínio muito sólida, como pode ser facilmente constatado a partir da leitura do excerto abaixo, extraído do Pedido de Reexame nº 005.774/2003-0:

> O parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, ate mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União. **Acórdão 206/2007 Plenário (Sumário)**

Como visto, nesse julgado o TCU deflagra a desvinculação entre o parecer jurídico e a decisão administrativa da autoridade competente. Por sua vez, para ser responsabilizado pelo parecer que emitiu, o advogado deve ter sua conduta analisada a partir de dois vieses, conforme se verifica no voto do Ministro Relator na Representação nº 16927200004:

> A responsabilidade do advogado autor de um parecer jurídico deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, apurar-se-ia a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei nº 8.906/1994, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes.
> Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa publica, disciplinada pela Lei no 8.443/1992, cuja fiscalização se insere
> na competência deste Tribunal, em hipóteses especificas de fraude e grave dano ao Erário. **Acórdão 1427/2003 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)**

Pela análise do voto do Relator do Relatório de Levantamento nº 009.580/1999-9, há que se observar, também, que depende da comprovação de conduta antijurídica perpetrada pelo advogado quando da elaboração de seu parecer:

> O entendimento de que os procuradores jurídicos da Administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, a esdruxula situação em

> que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de principio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos e poderia levar a um caos generalizado na Administração. **Acórdão 190/2001 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

Analisando as disposições desse voto, basta inverter os argumentos para deduzir que caso o parecer jurídico esteja em consonância com o ordenamento jurídico e o administrador público decida divergentemente, não há que se falar em responsabilização do parecerista jurídico.

2.4.3 Posicionamento do TCE/MG

Dispondo de forma praticamente idêntica ao TCU, o Tribunal de Constas do Estado de Minas Gerais assentou no Processo Administrativo nº 685019, de Relatoria do Conselheiro Presidente Simão Pedro Toledo, julgado em 14 de agosto de 2007 pela Segunda Câmara, que:

> A doutrina e a jurisprudência dos tribunais de contas estão postos no sentido de que 'a manifestação jurídica, quando obedece a uma razoável coerência técnica ou doutrinária, não poderá ser censurada, tanto pelos controles internos da Administração, como pelo controle externo administrativo (via Tribunal de Contas), ou, ainda, pelo controle judicial. [...] No entanto, quando a manifestação jurídica for inteiramente descabida, desapoiada em qualquer interpretação razoável do texto legal e com isto levar a Administração a realizar contratação ruinosa, o profissional responsável pelo parecer responderá, solidariamente com o administrador, nos termos da legislação'.

Decidindo assim, o TCE/MG abarca todo o ordenamento jurídico brasileiro, inclusive a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), para convalidar o entendimento de que o advogado encarregado de emitir parecer jurídicos em processos licitatórios responde pelos seus atos desde que eivados de vício, notadamente praticados com dolo ou culpa, e que resultem em erro inescusável ou dano ao erário.

2.4.4 Posicionamento doutrinário: modalidades de pareceres

A doutrina entende que existe parecer facultativo, técnico, obrigatório, vinculante e não vinculante. Assim, na lição de Cretella Júnior (1978, p. 377-378) parecer facultativo é aquele

> [...] que a Administração solicita sem nenhuma norma, legislativa ou regulamentar, que a obrigue, e, pois, apenas fundada na oportunidade, discricionariedade valorada, de ouvir a opinião do órgão consultivo. Nem mesmo existe dever da Administração de ater-se ao conteúdo do parecer; ao contrário, tais pareceres são, de regra, destituídos de qualquer relevância jurídica no âmbito externo.

Portanto, como a própria nomenclatura sugere, essa modalidade de parecer é fortuita, pois sua utilização não decorre de um ato vinculado, sendo que a Administração, nesse caso, fica desobrigada tanto de requisitá-lo, quanto de utilizá-lo para a concretização de outro ato administrativo. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 133).

Nesse contexto, porém, Di Pietro (2010, p. 230) faz uma advertência, já que entende que a facultatividade do parecer é relativa, eis que "[...] se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato".

Já o parecer técnico se difere do facultativo na medida em que esse deverá ser firmado por especialista em determinada área. Assim, embora o advogado seja especialista na área jurídica e, portanto, seus pareceres sempre serão técnicos nessa seara, o cotejo dessa modalidade é mais abrangente, o que nas palavras de Meirelles (2002, p. 190) ressoa mais clarividente: "Parecer técnico é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico".

Esse tipo de parecer, portanto, se assemelha ao documento denominado laudo[1], podendo ser emitido por órgãos distintos do jurídico, como aquele firmado pelo responsável pelas obras da Administração, através de um engenheiro, por exemplo. É possível cogitar que, nesse caso, não é admitida a controvérsia desse parecer, seja por administrado ou mesmo por administradores.

O denominado parecer obrigatório decorre de uma solicitação prevista legalmente. Essa é a observação de Carvalho Filho (2009, p. 133) que, ao citar Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, consigna que o parecer será considerado dessa natureza quando for emitido "[...] por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio".

Por sua vez, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual "regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal", em seu artigo 42, não conceitua o parecer obrigatório, destacando, apenas, as consequências de sua não emissão quando do trâmite de um processo administrativo, literalmente:

---

[1] Segundo Horcaio (2006, p. 622) laudo é um "escrito em que um perito ou um árbitro emite seu parecer e responde a todos os quesitos que lhe foram propostos pelo juiz e pelas partes interessadas".

> Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.
>
> § 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.
>
> § 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Medauar (2011, p. 156) indica que da exegese dessa modalidade de parecer subsistem as caracterizações, ou seja, os "[...] efeitos sobre a decisão da autoridade [...]", que são a vinculação e não vinculação. Pela vinculação, Carvalho Filho (2009, p. 133-134), consiga que os pareceres vinculantes são "[...] aqueles que impedem a autoridade decisória de adotar outra conclusão que não seja a do ato opinativo, ressalvando-se, contudo, que se trata de regime de exceção e, por isso mesmo, só sendo admitidos se a lei o exigir expressamente". Já pela não vinculação, Medauar (2011, p. 156) afirma que "não sendo vinculante, a autoridade competente para a decisão poderá acolhê-lo ou não; não acolhendo, deve motivar a recusa ou, ainda, solicitar novo parecer".

Dessa breve distinção é possível cogitar a interpretação de que essa é a regra para os pareceres obrigatórios, pois como afirmado alhures, o parecer vinculante se apresenta como exceção. Outra decorrência é o entendimento de que a Administração está, no caso do parecer obrigatório de efeito não vinculante, adstrita aos termos da consulta. Ainda, a vinculação seria uma característica dos pareceres técnicos, uma vez que o parágrafo único do artigo 38, da Lei nº 8.666/93 faz menção explícita à análise e aprovação das minutas de editais e contratos.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa é considerada descritiva quanto aos objetivos, uma vez que é tida como a forma mais habitual de pesquisa dentre as ciências sociais. Segundo Gil (2008, p. 28) esse tipo de investigação científica tem como principal objetivo "[...] a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis". No entanto, Gil adverte que "algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação".

No que se refere à abordagem esta pesquisa é considerada qualitativa. Günther (2006, p. 201) afirma que com relação aos métodos de abordagem "as vantagens e

desvantagens são ligadas à qualidade dos dados obtidos, às possibilidades da sua obtenção e à maneira de sua utilização e análise". O mesmo autor esclarece, em nota de rodapé a esse comentário, que

> Apesar das variações dentro das áreas de conhecimento que utilizam estes métodos de pesquisa, podemos afirmar que cada um tem seu ponto forte. O da observação é o realismo da situação estudada. O do experimento é permitir uma randomização de características das pessoas estudadas e inferências causais. O do levantamento de dados por amostragem ou *survey* assegura melhor representatividade e permite generalização para uma população mais ampla.

A presente pesquisa, devido ao seu objeto, pautou-se em analisar um determinado conjunto de processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande, compreendidos no período entre 2010 a 2013. Esse recorte temporal foi definido como ferramenta metodológica a fim de poder alcançar objetividade ante o escopo do trabalho, esperando-se obter resultados que possam servir, além da comunidade científica, aos municípios e gestores como uma possível ferramenta teórica para implantação de rotinas de trabalho nos setores de licitação que persigam a erradicação de vícios na fase interna dos respectivos processos licitatórios.

Nesse universo, portanto, os processos foram pesquisados individualmente para identificar se houve algum questionamento por parte dos órgãos de controle que redundasse em procedimento administrativo ou judicial acerca dos atos referentes à fase interna dos mesmos.

A pesquisa e a catalogação dos dados ocorreram na própria Prefeitura do citado município durante os dias 22 de fevereiro a 02 de maio de 2016.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Como descrito, a pesquisa se pautou na análise dos processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande, entre os anos de 2010 a 2013, totalizando 230 (duzentos e trinta), conforme a seguinte descriminação anual: em 2010 foram 46 (quarenta e seis); em 2011 foram 64 (cinquenta e dois); em 2012 foram 65 (sessenta e cinco) e; em 2013 foram 55 (cinquenta e cinco).

Sendo assim, a partir da análise dos dados coletados foi possível constatar que apenas um desses processos sofreu questionamento por parte do TCE/MG Gerais relativo à fase interna do procedimento que culminou em abertura de processo, ainda em trâmite.

Por sua vez, o referido processo, cujo representante é o Ministério Público de Contas, teve por base investigatória a decisão da Comissão de Licitação em escolher determinada modalidade em detrimento de outra; notadamente um ato exclusivo da Comissão, o qual será analisado pelo parecerista jurídico, obviamente, mas sem poder de inferir decisão sobre aquele.

Ocorre que no bojo do citado processo foram arrolados como representados o Chefe do Executivo Municipal, o respectivo Secretário da pasta que solicitou a contratação, todos os membros da Comissão de Licitação e o parecerista jurídico.

Como o processo ainda está em trâmite, não foi possível colher informações acerca da decisão final do TCE/MG. No entanto, foi constatado que a representação se deu de forma genérica, não havendo individualização das condutas e supostas consequentes responsabilizações.

Restou apurado, portanto, que do acervo de 230 (duzentos e trinta) processos pesquisados, somente um possui vício atinente à fase interna, conforme está sendo apurado pelo TCE/MG, e que, nesse, o parecerista jurídico foi incluído como representado sem ter sido indicada a sua possível conduta geradora de erro inescusável ou de dano ao erário.

É passível de análise o fato de que a responsabilização irrestrita do parecerista pode conduzir a Administração Pública a alguns equívocos. Como exemplo dessa afirmação cogita-se que em determinado processo licitatório o parecerista jurídico exare seu parecer pela desaprovação do mesmo e a autoridade superior a acate, sendo que os autos estão devidamente instruídos conforme a lei. Indaga-se: o parecerista jurídico será responsabilizado nesse caso?

Portanto, é legal e moral que todos os servidores, de todas as esferas administrativas, sejam responsáveis pelos seus atos funcionais. Contudo, parece ser desarrazoável responsabilizar o parecerista jurídico por atos de competência de outros servidores, notadamente os que compõem a fase interna do processo licitatório, por incontestável ausência de poder decisório. Afinal, como obtempera Justen Filho (2009, p. 506):

> Deve reconhecer-se que a regra do parágrafo único destina-se a evitar a descoberta tardia de defeitos. Como a quase totalidade das formalidades, a aprovação pela assessoria jurídica não se trata de formalidade que se exaure em si mesma. Se o edital e as minutas de contratação forem perfeitos e não possuírem irregularidades, seria um despropósito supor que a ausência de prévia aprovação da assessoria jurídica seria suficiente para invalidar a licitação. Portanto, o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica.

Sugere-se, pois, que é dessa essencialidade dos atos que os órgãos de controle deveriam cuidar, evitando assim responsabilizações genéricas o que, sem dúvida, redunda em ampliar os gastos públicos com mais processos, bem como inflaciona as secretarias de câmaras e varas.

5 CONCLUSÃO

O objetivo principal dessa pesquisa, de natureza descritiva, foi analisar os processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande, entre o período de 2010 a 2013, a fim de averiguar em quantos deles houve instauração de processo administrativo ou judicial por parte dos órgãos de controle acerca de supostos vícios na fase interna.

Partindo-se da ideia de que a licitação tem o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, o processo é subdivido em duas fases distintas: interna e externa. Na primeira, que se inicia com a necessidade de aquisição ou contratação e culmina com a aprovação do edital e respectiva minuta contratual, contém atos internos de gestão, sobre os quais o parecerista jurídico não tem poder meritório de decisão. Já a segunda fase comporta a habilitação, julgamento das propostas e contratação, dentre outros atos.

Portanto, baseado na metodologia utilizada de análise dos 218 (duzentos e dezoito) processos compreendidos no período entre 2010 a 2013, os principais resultados alcançados a partir dessa apontam que em apenas um deles há representação formal junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, emanada do Ministério Público de Contas, a qual gerou processo ordinário que ainda está em trâmite.

Restou apurado, também, que o suposto vício que deu guarida à representação estaria na decisão pela modalidade licitatória, sendo que a referida parecer ser de competência da Comissão de Licitação, cabendo ao parecerista jurídico quando de sua análise, tão somente, subsumir o ato à norma legal, não lhe sendo conferido poder de gestão.

Pelo exposto, e tendo em vista os objetivos da pesquisa, conclui-se que é inegável a responsabilização não apenas do parecerista jurídico, mas de todos os servidores que atuam nos processos licitatórios. No entanto, no que diz respeito ao advogado que exara parecer jurídico nesses processos, é preciso atentar-se para a existência de conduta irregular, imbuída de dolo ou culpa, que implique em erro insanável ou dano ao erário. Considere-se, também, que os resultados obtidos acenam para uma escorreita rotina de trabalhos perpetrada pelos servidores incumbidos de realizar os processos licitatórios, haja vista o quantitativo mínimo de processos sob investigação de mérito por parte de órgãos de controle.

Por derradeiro, a análise dos dados, subjugada à determinação legal, revela que o acervo pesquisado de processos licitatórios do Município de Piedade do Rio Grande observa os princípios norteadores da Administração Pública. No entanto, verificou-se que no único processo que contém discussão de mérito por parte de um órgão de controle, no caso o TCE/MG, o mesmo abarca ato da fase interna e tem como um dos representados o parecerista jurídico.

A partir desse cenário cogita-se, como possível solução, que sejam mais criteriosos os requisitos de admissibilidade das representações ou denúncias, podendo, ainda em fase de despacho inicial, aferir a necessidade, ou não, de se incluir o parecerista jurídico no bojo dos representados. Há que se pensar, ainda, na necessidade de individualização das condutas por parte de quem denuncia ou representa, a fim de evitar processamentos genéricos, podendo acarretar morosidade e aumento de gastos públicos com demandas possivelmente infundadas.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 1119 p.

BARBOSA, Bruno de Andrade. Há responsabilidade do parecerista jurídico no processo licitatório? **Revista do TCEMG**. Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 37-52, jan., fev. e mar. 2014. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2381.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 mar. 2017.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 mar. 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.073-3/DF**. Constitucional. Administrativo. Tribunal de Contas. Tomada de Contas: Advogado. Procurador: Parecer. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 06 nov. 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86081>. Acesso em: 12 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.631-6/DF**. Constitucional. Administrativo. Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 09 ago. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>. Acesso em: 12 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. 409 p. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf>. Acesso em 15 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em 15 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pedido de Reexame nº 005.774/2003-0**. Autor: Luiz Francisco Silva Marcos. Réu: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 28 fev. 2007. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3632323830&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento nº 009.580/1999-9**. Autores: Maurício Hasenclever Borges e outros. Réu: Tribunal de Contas da União. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 08 ago. 2001. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação nº 16927200004**. Autor: Pedro Eloi Soares. Réu: Tribunal de Contas da União. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 08 jul. 2003. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 21 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 901 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 1181 p.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 583 p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 389 p.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 266 p.

COSTA, Gustavo Vidigal. **O planejamento estatal e o papel dos Tribunais de Contas**: atuação para o cumprimento impositivo dos instrumentos orçamentários de planejamento pelo administrador público. 2014. Direito Público. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. 137 p. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CostaGV_1.pdf>. Acesso em 15 abr. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 555 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 727 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 875 p.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 1230 p.

HORCAIO, Ivan. **Dicionário jurídico referenciado**. São Paulo: Primeira Impressão, 2006. 1102 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. 943 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. 943 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 464 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 790 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 808 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 854 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 12. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Célia Maria Prendes e Maria Lúcia Mazzei de Alencar. São Paulo: Malheiros, 1999. 448 p.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Processo Administrativo nº 685019**. Autor: Tribunal de Constas do Estado de Minas Gerais. Réus: RURALMINAS e outros. Relator: Conselheiro Presidente Simão Pedro Toledo. Belo Horizonte, 14 ago. 2007. Disponível em:

<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Visualizar?arquivo=14202&processo=685019&data=14%2F08%2F2007%2000%3A00%3A00>. Acesso em: 20 abr. 2017.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: estudos e comentários sobre as Leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 9. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 902 p.

REALE, Miguel. **O projeto de Código Civil**: situação atual e seus problemas fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1986. 126 p.