

MANDADO DE SEGURANÇA 30.892 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
IMPTE.(S) : RONALDO ADAMI LOUREIRO
ADV.(A/S) : RONALDO ADAMI LOUREIRO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO
LIT.PAS.(A/S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**MANDADO DE SEGURANÇA.
ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE
CONTAS. FIXAÇÃO DE MULTA.
RESPONSABILIDADE DE
COORDENADOR JURÍDICO DA
CODESA POR ELABORAÇÃO DE
PARECER MERAMENTE CONSULTIVO.
INOCORRÊNCIA. EXCLUSÃO DA
MULTA. PRECEDENTES: MS 24.073, REL.
MIN. CARLOS VELLOSO, E MS 24.631,
REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA.
SEGURANÇA CONCEDIDA.**

DECISÃO: Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Ronaldo Adami Loureiro em face de ato do Presidente do Tribunal de Contas da União.

Narra o impetrante que foi condenado ao pagamento de multa pelo Tribunal de Contas da União (acórdãos nº 2104/2007, 1006/2008, 527/2010 e 1348/2011), na qualidade de Coordenador Jurídico da Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), em razão da inobservância aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Afirma que foi notificado a apresentar esclarecimentos acerca de irregularidades descritas em Denúncia apresentada ao TCU pela “Associação Amigos do Porto” e que emitiu manifestação favorável ao pleito da NAVEMAR Transportes e Comércio Marítimo Ltda. de concessão de prazo de carência para começar efetuar os pagamentos

MS 30892 / DF

relativos ao arrendamento do rebocador Belo Horizonte.

O impetrante alega que o parecer lavrado por ele não revela conteúdo decisório capaz de gerar consequências para a administração, visto tratar-se de parecer não vinculante.

Pede-se, liminarmente, a concessão de liminar *inaudita altera parte* para suspender os efeitos dos acórdãos do TCU nºs. 2104/2007, 1006/2008, 527/2010 e 1348/2011, bem como, ao final, a concessão da segurança para a anulação dos referidos acórdãos. Alternativamente, pede-se a concessão da segurança para que o Impetrante seja excluído do rol dos responsáveis pelo pagamento da multa arbitrada em razão dos mencionados arestos.

É o relatório. Passo a decidir.

Preliminarmente, registro que o Supremo Tribunal Federal, na ocasião da edição da Emenda Regimental nº 28, de 18 de fevereiro de 2009, reformou a redação do art. 205 de seu Regimento Interno para estabelecer, expressamente, que compete ao Relator da causa denegar ou conceder a ordem de mandado de segurança, em sede de julgamento monocrático, desde que a matéria versada no *writ* em questão constitua objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal (RI/STF, art. 205, *caput*, na redação dada pela ER nº 28/2009).

Esse entendimento que vem sendo amplamente observado na jurisprudência desta Suprema Corte (v. g., MS 27.649/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 06.03.2009; MS 27.962/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 26.03.2010) possui legitimidade jurídica decorrente da circunstância de o Relator dispor de competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das petições dirigidas ao Supremo Tribunal Federal, justificando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar. Nesse passo, oportuno assinalar que o Plenário deste Tribunal, ao apreciar o MS 27.236-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 30.04.2010, reafirmou a possibilidade processual do julgamento monocrático do próprio mérito da ação de mandado de segurança, desde que observados os requisitos previstos no supracitado art. 205 do RISTF.

Desse modo, mister reconhecer que a controvérsia mandamental em exame ajusta-se conforme se demonstrará ao longo desse *decisum* - à

MS 30892 / DF

jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou sobre a matéria, o que, indubitavelmente, possibilita seja proferida decisão monocrática sobre a lide em debate.

In casu, o Tribunal de Contas da União exarou decisão contrariando a orientação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que o parecer meramente consultivo não possui caráter vinculante, não ensejando, portanto, a responsabilização de seu emissor. Transcrevo trechos do acórdão relativos à análise das justificativas do ora impetrante:

“Admitindo-se como correta a tese do ex-Coordenador Jurídico, apenas o administrador sofreria sanção em razão de prática de irregularidade respaldado por parecer jurídico. Entretanto, não é esse o entendimento que se verifica no âmbito do TCU. A jurisprudência é no sentido de deixar de responsabilizar o gestor por ter atuado amparado em parecer jurídico devidamente fundamentado e alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. No entanto, se o parecer não atender a tais requisitos, o advogado deverá responder solidariamente com o administrador que praticou o ato irregular. Esse é o entendimento contido na Decisão nº 289/96 – Plenário.

Além disso, a tese defendida pelo ex-Coordenador Jurídico, se acolhida, levaria a uma insólita situação já vislumbrada no Acórdão nº 190/2001 – Plenário. Um gestor, tendo cometido ato irregular, poderia valer-se de argumentos de que agiu em conformidade com parecer emitido pelo órgão jurídico da entidade. A pessoa que havia elaborado o parecer – investida em cargo, emprego ou função de advogado -, por sua vez, poderia alegar que a sua manifestação tratava-se de simples opinião, que não vinculava. Se assim ocorresse, instalar-se-ia o caos na Administração Pública: qualquer que fosse a irregularidade praticada, todos estariam eximidos de responsabilidade.

Por outro lado, pareceres jurídicos, em regra, não têm caráter obrigatório. O administrador pode agir de forma diversa do teor do parecer. Ou seja, o parecer não vincula a atividade do administrador. Entretanto, esse fato não é suficiente para elidir a responsabilidade de servidor que subscreve o documento. Sobre o exercício dessa atividade, o Ministro BENJAMIN ZYMLER, no Voto que conduziu o Acórdão nº 19/2002 – Plenário, assim se posicionou:

MS 30892 / DF

'Essa atividade não pode ser tida como imune à responsabilização. O parecerista, ao assinar a peça que lhe cabe produzir por dever funcional, assume a responsabilidade pelo seu conteúdo. Não está livre para lançar peças contrárias ao direito. Deve, como qualquer servidor público, assumir as obrigações inerentes ao seu cargo.'

Portanto, não é admissível a um integrante de órgão jurídico da Administração Pública desejar não ser responsabilizado quando tiver lavrado parecer inconsistente e/ou desarrazoado.

No presente caso, o então Coordenador Jurídico, para manifestar-se sobre o pleito da vencedora da concorrência cujo objeto era o arrendamento do rebocador, ateve-se apenas ao laudo de avaliação das condições da embarcação. Os aspectos jurídicos acerca da inserção, sem previsão editalícia, de uma cláusula de prazo de carência sequer foram cogitados. Verifica-se, dessa forma, que o arrazoado de autoria do Sr. Ronaldo Adami Loureiro está carente de fundamentação legal, a tese defendida – concessão do prazo de carência após o processamento da licitação – é questionável e, além disso, não está alicerçada em doutrina ou jurisprudência."

É firme nesta Corte a orientação no sentido de que o parecer meramente consultivo não gera responsabilização do seu autor. Cito os seguintes precedentes, o MS 24.073, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ 31/10/2003 e o MS 24.631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 1º/2/2008, assim ementados:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., 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.

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,

MS 30892 / DF

dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.

II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

III. - Mandado de Segurança deferido.”

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (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

MS 30892 / DF

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.”

Ademais, ao consultar o Regimento Interno da CODESA, não se verifica nas competências e atividades da Coordenação Jurídica a obrigatoriedade da elaboração de pareceres jurídicos, muito menos a sua vinculação aos atos dos gestores, *verbis*:

**“2.7.5. COORDENAÇÃO JURÍDICA
COMPETÊNCIAS**

Compete-lhe coordenar, executar, orientar, controlar e acompanhar as atividades jurídicas de natureza contenciosa, consultiva e contratual da CODESA; assistir diretamente a Diretoria Executiva, CONSAD e CONFIS, quando solicitado pela Diretoria Executiva, para dirimir dúvidas referentes à aplicação do direito, bem como orientá-la na solução de problemas de interesse da CODESA.

ATIVIDADES

a) Assessorar a Diretoria Executiva, CONSAD e CONFIS em matéria de natureza jurídica em que a CODESA esteja envolvida, inclusive em atos relativos à aquisição, alienação, cessão, arrendamento e outras iniciativas referentes aos imóveis do patrimônio da CODESA;

b) Representar a CODESA, mediante outorga de poderes, promover a defesa de seus interesses em qualquer instância judicial, bem como representar a CODESA junto aos cartórios de registro de imóveis, requerendo inscrição, averbação, transferência ou matrícula de títulos relativos à imóvel de patrimônio da CODESA;

c) Elaborar e analisar instrumentos contratuais, aditamentos, convênios e instrumentos de liquidação final, mantendo sob sua guarda os originais;

d) Prestar assessoramento às áreas da CODESA sobre assuntos de natureza jurídica, emitindo parecer, informação ou despacho;

MS 30892 / DF

participar da elaboração e analisar normas sobre pessoal, acordos, contratos e convenções de trabalho; [...]”

Dessa forma, reputa-se indevida a condenação do impetrante pelo Tribunal de Contas da União ao pagamento de multa pela elaboração de parecer consultivo, não vinculante. Incabível, portanto, sua responsabilização pela Corte de Contas, restando tal incumbência, se for o caso, à Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, órgão empregador do impetrante.

Ex positis, com fulcro no art. 205 do RISTF, **concedo a segurança** para que o Impetrante seja excluído do rol dos responsáveis pelo pagamento da multa arbitrada em razão dos arestos exarados pelo Tribunal de Contas da União.

Publique-se.

Brasília, 20 de maio de 2014.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente