

DISCURSIVA *ampliada*

**Preparação para
Discursiva**

PARECER



revisaopge.com.br

PARECER JURÍDICO

No material de hoje faremos a análise do tema: parecer jurídico. Assunto imprescindível para a sua preparação discursiva.

Serão levados em consideração os aspectos formais e materiais do parecer com exemplos práticos e, ao final, teremos um modelo completo para treino e memorização.

INTRODUÇÃO

Um parecer jurídico é um documento escrito que apresenta a opinião de um advogado público ou privado sobre um assunto jurídico específico. Nos concursos da Advocacia Pública a relevância do parecer se dá pelo fato de que o Advogado Público é responsável por elaborar pareceres que orientem a atuação do Poder Executivo.

Um dos papéis do Advogado Público é fornecer aconselhamento jurídico no âmbito das suas funções. Geralmente, um parecer jurídico é solicitado pelo chefe do Poder Executivo ou algum de seus *longa manus*, para orientar juridicamente a tomada de decisões governamentais. Por isso, trata-se de uma atuação de alta responsabilidade.

O parecer jurídico deve incluir uma análise completa e objetiva da questão legal em questão, bem como uma avaliação das opções disponíveis para a resolução do problema. Não se trata de um “palpite”, os fundamentos devem ser amplos, técnicos e precisos.

O parecer pode apresentar recomendações sobre as melhores práticas ou possíveis estratégias legais para lidar com a situação em questão. Com fundamento na Constituição, em leis, em atos normativos infralegais, na jurisprudência e na doutrina jurídica.

Um dos principais produtos do trabalho de um advogado público é o parecer jurídico. A título de exemplo, o parecer pode ser solicitado pelo Presidente, Governador ou Prefeito para orientar a tomada de decisões quanto à prestação de serviços públicos de saúde diante de situação de calamidade e limites orçamentários. Ou ainda, o parecer

pode ser solicitado pelo Secretário da Educação para fundamentar defesa da Administração Pública em processo administrativo disciplinar movido contra servidor estatutário professor do ensino médio acusado de desídia da sua atuação.

Por fim, vale destacar que o parecer é fundamental para assegurar a transparência, a legalidade e a efetividade do processo de licitação. Nesses casos, é imprescindível que o parecer seja elaborado com rigor técnico e fundamentado em entendimento consolidado na doutrina, nas normas jurídicas e na jurisprudência, de forma a garantir a defesa dos interesses públicos e evitar prejuízos para o erário.

O final da fase preparatória da licitação exige que o processo licitatório passe pelo órgão de assessoramento jurídico, ou seja, pelo Advogado Público responsável pelo controle prévio da legalidade da licitação e contratação.

Ou seja, o parecer é parte indispensável dos procedimentos licitatórios e pressuposto para a posterior publicidade do edital de licitação. Vejamos o que determina a legislação – Lei 14.133/21:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

A legislação ainda determina requisitos para a regularidade do parecer, obrigando a análise objetiva com linguagem simples, clara e objetiva. O parecer deve ser elaborado após análise de todos os elementos indispensáveis à contratação e apresentar os pressupostos de fato e de direito que levaram à conclusão do entendimento do parecerista.

Tais requisitos são um DEVER do Advogado Público parecerista, ou seja, trata-se de vinculação legal que não pode ser mitigada. Vejamos a continuação do art. 53 da Lei 14.133/21:

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **deverá**:

I - **apreciar o processo licitatório** conforme **critérios objetivos** prévios de atribuição de prioridade;

II - **redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível** e de forma clara e objetiva, com **apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação** e com exposição dos **pressupostos de fato e de direito** levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º **Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico**, a autoridade determinará a **divulgação do edital** de licitação conforme disposto no art. 54.

A atuação da Advocacia Pública quanto à sua atuação em pareceres relacionados à contratação pública não se esgota nos certames licitatórios. Engloba todos os instrumentos congêneres, o que obriga a elaboração de parecer prévio para contratações diretas, acordos, convênios e outros instrumentos.

A dispensa do parecer só poderá ocorrer em hipóteses previamente definidas por ato da autoridade máxima da Advocacia Pública que leve em consideração a utilização de modelos de minuta previamente padronizados, ou o baixo valor, a baixa complexidade e a necessidade de entrega imediata do bem. Conforme determina a Lei 14.133 no mesmo artigo 53:

§ 4º Na forma deste artigo, o **órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres** e de seus termos aditivos.

§ 5º É **dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente**, que deverá considerar o **baixo valor**, a **baixa complexidade** da contratação, a **entrega imediata** do bem **ou a utilização de minutas** de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes **previamente padronizados** pelo órgão de assessoramento jurídico.

Destacamos o art. 10 da Lei de Licitações – Lei 14.133, que determina ao Advogado Público a possibilidade de representação judicial e extrajudicial dos agentes públicos que tiverem participado de procedimentos licitatórios ou de contratos públicos desde que o ato tenha sido praticado exatamente conforme o parecer jurídico.

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos **procedimentos relacionados às licitações e aos contratos** de que trata esta Lei precisarem **defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial** em razão de **ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico** elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando:

I - (VETADO);

II - provas da prática de atos ilícitos dolosos constarem nos autos do processo administrativo ou judicial.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.

Por exemplo, no caso de contratação direta por inexigibilidade de licitação relacionada à contratação de artista renomado para apresentação em evento que promove a igualdade de gênero, deve, obrigatoriamente, haver parecer jurídico capaz de demonstrar que a contratação direta atende aos requisitos exigidos.

É o que determina o art. 53 e reafirma o art. 72 da Lei 14.133/21:

Art. 72. O processo de **contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá** ser instruído com os seguintes documentos:

III - **parecer jurídico** e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Após análise sobre a relevância do parecer no âmbito da Administração Pública, seguimos para o modelo que se espera.

RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Vamos direto à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que determina ser possível a responsabilização de advogado público pela emissão de parecer de natureza opinativa, desde que reste configurada a existência de culpa ou erro grosseiro. Entendimento do exarado no MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18/9/2012 (Informativo 680).

Nesses termos, a responsabilização de parecerista é possível, ainda que o parecer tenha natureza opinativa, desde que haja culpa ou erro grosseiro. Ou seja, **são requisitos da responsabilidade do parecerista a culpa ou o erro grosseiro no parecer opinativo.**

Vamos esclarecer as espécies de parecer:

- **Facultativo**: quando a decisão do administrador pode ser tomada sem prévia solicitação de parecer e o administrador pode tomar decisão diversa daquela que consta no parecer, desde que fundamentadamente.

- **Obrigatório**: quando a decisão do administrador não pode ser tomada sem prévia solicitação de parecer e o administrador pode tomar decisão diversa daquela que consta no parecer, desde que haja novo parecer.

- **Vinculante**: quando a decisão do administrador não pode ser tomada sem prévia solicitação de parecer e o administrador não pode tomar decisão diversa daquela que consta no parecer

A responsabilidade em cada uma das espécies é diferente:

- **Facultativo**: não há responsabilidade do parecerista pelo ato administrativo praticado pelo administrador, salvo culpa ou erro grosseiro

- **Obrigatório**: não há responsabilidade do parecerista pelo ato administrativo praticado pelo administrador, salvo culpa ou erro grosseiro

- **Vinculante**: **há responsabilidade solidária** do parecerista pelo ato administrativo praticado pelo administrador, **independente culpa ou erro grosseiro.**

A responsabilidade solidária do parecer vinculante dispensa comprovação de culpa ou erro grosseiro porque há compartilhamento do poder de tomada de decisões, já que a decisão do administrador deverá ser conforme o parecer. A manifestação do Advogado Público parecerista integra a formação do ato administrativo.

O entendimento é adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, que no julgamento do RHC n. 82.377/MA, relator Ministro Ribeiro Dantas reconheceu a impossibilidade de responsabilização dos advogados públicos pelo conteúdo de pareceres técnico-jurídicos meramente opinativos, salvo se evidenciada a presença de culpa ou erro grosseiro.

O STJ aponta a existência de **imunidade do Advogado Público** em relação à emissão de pareceres, situação que exige comprovação de culpa ou erro grosseiro para responsabilização.

A Banca Cespe – CEBRASPE, também considera como verdadeira a seguinte afirmativa: quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, de modo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; por outro lado, 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; por fim, quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, não podendo a decisão do administrador ir de encontro à conclusão do parecer.

ESTRUTURANDO UM PARECER

Existem requisitos formais para a adequada apresentação de um parecer jurídico. A divisão se dá da seguinte forma:

1. Parecer nº
2. Consulente
3. Assunto
4. Ementa
5. RELATÓRIO
6. FUNDAMENTAÇÃO
7. CONCLUSÃO e ENCERRAMENTO

Para facilitar a memorização da forma, lembre-se que a palavra P A R E C E R tem 7 letras e são também 7 as formalidades do parecer. Em seguida, vamos analisar uma a uma:

“Parecer nº”

O requisito formal de indicação do número do parecer visa orientar o leitor sobre qual é o caso em análise, além de diferenciar os vários pareceres emitidos pelos Advogados Públicos ao longo da sua atuação.

Os pareceres são frequentes no exercício da carreira, por isso, assim como os processos judiciais, são ordenados em números. Como regra, o número é composto por ordem de emissão do parecer + ano do parecer. Por exemplo: “Parecer nº 34/2023”.

É por isso que se trata de um requisito formal imprescindível ao candidato. A primeira linha de qualquer parecer terá início com a expressão “Parecer nº” ou, ainda “Parecer ___”.

Basta escrever esse pequeno texto e o requisito de indicação do parecer já foi cumprido e será pontuado pelo examinador.

Como regra o enunciado não menciona o número do parecer, mas pode acontecer de existir indicação do número do parecer, momento em que o candidato, atentamente, deve utilizar o mesmo número na sua resposta.

Vejam os exemplos de enunciado:

“Em consulta à Procuradoria Geral, o Secretário da Educação, questionou a possibilidade de aquisição de serviço de restauração de obras de arte que estão localizadas em diversas escolas públicas da região central por meio de contratação direta. Você é o Procurador responsável pela resposta por meio de emissão de Parecer nº 37/2023, fundamentadamente.”

Nesse caso, o parecer deve iniciar, já na primeira linha, com o texto “Parecer nº 37/2023”.

Por fim, cabe ressaltar que o texto da primeira linha segue a regra de recuo de 2cm, porque configurado como início de parágrafo.

Vejam os exemplos de texto padrão da linha 1 de um parecer no qual o enunciado não menciona expressamente qual é o número de emissão:

2cm Parecer nº

“Consulente”

O requisito de apresentação do “consulente” se relaciona com a indicação de quem foi o responsável por iniciar a consulta, ou seja, quem é a autoridade que está sendo respondida por meio do parecer.

No caso acima, o consulente é o Secretário da Educação, porque trata-se da autoridade que está questionando o Procurador responsável sobre a possibilidade de contratação de serviço de restauração de obra.

Ou seja, o consulente é aquele que solicitou o parecer, por isso, um dos requisitos formais do parecer é a indicação da autoridade “consulente”.

Outros exemplos de Consulente: “Prefeito do Município de__”; ou “Consulente: Secretário da fazenda”, “Conselho da saúde”, “Tribunal de Contas”...

Por fim, vale ressaltar que o recuo de 2cm deve ser respeitado.

Vejamos o texto padrão da linha 2 de um parecer:

2cm Consulente: coloque aqui o nome da autoridade que faz a consulta

Atenção! Pode ocorrer de o enunciado não mencionar a autoridade consulente, mas tão somente o objeto da consulta, caso em que o texto ficaria apenas com o escrito “Consulente: __” conforme segue:

2cm Consulente: __

ASSUNTO

Cada parecer tem um “assunto base”, ou seja, uma matéria de fundo. Por isso, um dos requisitos formais é a menção ao assunto já no início do parecer. Tal orientação permite que futuras consultas ao parecer sejam rápidas e possam ser acessadas por toda a administração pública com facilidade.

Afinal, um parecer tem como objetivo orientar a atuação do Poder Executivo e é totalmente público e aberto para consultas, motivo pelo qual a menção do assunto já no início permite a rápida verificação de pertinência ao leitor.

O assunto deverá ser informado de forma resumida, direta e clara, ou seja, com menção expressa a qual “tema” está sendo solicitado o parecer.

Para determinar o assunto tente se lembrar “qual é o título dessa matéria nos livros digitais que eu costumo estudar?”

Dentro de Direito Constitucional, por exemplo, podemos estar diante de um parecer sobre “Controle de constitucionalidade”, “Processo legislativo”, “Direitos Fundamentais”. Dentro de Direito Civil: “Posse e detenção de bem público”, “Boa-fé objetiva”. Dentro de Administrativo: “Licitações e Contratos”, “Desapropriação”, “Responsabilidade Civil”...

No exemplo acima, o assunto versa sobre “Licitações e contratação direta”

Note que o assunto é o tema da matéria que está sendo abordada no seu parecer. Dentro de cada matéria (constitucional, administrativo, tributário, financeiro...) temos a divisão em temas que serão expostos como “assunto” do seu parecer .

Vejamos o texto padrão da linha 3 de um parecer:

2cm ASSUNTO: coloque aqui o assunto do parecer

Atenção! O assunto deve ocupar apenas 1 linha. É o suficiente para pontuar o espelho de correção. Além disso, priorize escrever “ASSUNTO” em letra maiúscula, seguido de “dois pontos” (:) e o conteúdo em letra minúscula.

Vejamos como ficaria o exemplo acima:

2cm ASSUNTO: Licitações e contratação direta.

Por fim, o assunto também deve respeitar o recuo de 2cm, pois configura início de parágrafo.

EMENTA

Na ementa, o parecerista deve reunir de forma lógica e coordenada as principais “palavras-chaves” que foram utilizadas na elaboração do parecer. Em síntese, a ementa é o resumo do que consta do parecer:

ASSUNTO + FUNDAMENTOS + CONCLUSÃO

Uma importante dica é deixar para elaborar a ementa por último, após finalizado todo o parecer, deixando de 4 a 6 linhas para a escrita.

Assim, o candidato saberá bem como resumir as palavras mais importantes que foram utilizadas e, também, poderá utilizar a conclusão adequadamente.

Por fim, ainda quanto à Ementa, vejamos, por exemplo, o que a Banca Cespe expôs no espelho de correção da prova da PGE – PE em 2018:

Na ementa exemplificativa serão verificados os aspectos de formatação e adequação da ementa ao conteúdo do parecer. **A Ementa tem de estar na porção direita da folha.** Os tópicos

essenciais da matéria devem ser apresentados sob a forma de frases nominais, ou seja, **frases sem verbo. A ementa deve reunir, de forma lógica e coordenada, as principais palavras-chave utilizadas na elaboração do parecer.**

Note que na sua ementa deverá ser apresentada a fundamentação e a conclusão sobre o tema. Essa é uma forma de antecipar ao examinador uma “prévia” da sua resposta jurídica, dando ao examinador a chance de pontuar com maior generosidade o parecer apresentado.

Ou seja, uma boa ementa pode aumentar a sua nota!

Exemplo de ementa com relação ao caso acima:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA RESTAURAÇÃO DE OBRAS DE ARTE. ART. 74, III, G DA LEI DE LICITAÇÕES. POSSÍVEL A CONTRATAÇÃO DIRETA”

Outro exemplo de ementa envolvendo direito administrativo:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. SUICÍDIO. PRESO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. OMISSÃO ESPECÍFICA. INDENIZAÇÃO. PROCEDÊNCIA.”

A ementa tem requisitos formais muito claros e para facilitar a criação da ementa, vamos resumir os critérios abaixo:

- FRASES NOMINAIS: sem verbo,
- RECUO DE 6 CM: a ementa tem recuo médio de 6cm – cerca de “4 dedos”.
- TEXTO JUSTIFICADO: O texto se inicia sempre com o recuo de 6 CM e segue até o final da linha vertical direita que delimita a margem da folha de resposta.
- LETRAS MAIÚSCULAS: toda a ementa é feita em letras maiúsculas.
- DIVISÃO POR PONTOS: a divisão entre as expressões deve ser feita por “ponto” (.)

- CONTEÚDO: o conteúdo da ementa é composto por assunto, fundamentação, conclusão. Se possível, faça a ementa após a conclusão do parecer, mas cuidado para não esquecer! Treine com antecedência.

- SÍNTESE: a ementa deve ter de 4 a 6 linhas, no máximo! Ementas de 4 linhas já suprem o requisito formal e atingem a pontuação do espelho de correção.

MODELO CABEÇALHO

Segue abaixo o modelo completo do que se espera do **cabeçalho de um parecer** que cumpre todos os requisitos formais:

<u>2cm</u>	Parecer nº:
<u>2cm</u>	Consulente:
<u>2cm</u>	ASSUNTO:
<u>6cm</u>	EMENTA: RESUMO SOBRE O TEMA DO PARECER, FUNDAMENTO E CONCLUSÃO. TUDO COM LETRAS MAIÚSCULAS. RECUO MÉDIO DE 6CM. FRASES CURTAS. SEM VERBOS. SEPARADAS POR PONTOS. TOTAL DE 4 A 6 LINHAS.

RELATÓRIO

No relatório o parecerista deve expor os fatos expostos no enunciado, de forma sucinta e objetiva.

Atenção! É proibido “criar fatos”, a apresentação do relatório deve sempre se dar com base no que foi expressamente dito no enunciado. Sem margem para interpretação.

O relatório tem início na linha imediatamente após a ementa, com o título “RELATÓRIO” em recuo de 2cm, seguido do conteúdo do relatório na linha seguinte, também com recuo de 2cm, vejamos o formato abaixo:

<u>2cm</u>	RELATÓRIO
<u>2cm</u>	Conteúdo do relatório aqui. Não gaste muitas linhas, o relatório é um mero requisito formal.

O relatório deve conter em média 6 a 10 linhas, divididas em 2 parágrafos. Basta resumir exclusivamente os fatos narrados no enunciado, sem acrescentar qualquer informação adicional (é vedado criar ou supor situação não apresentada no enunciado do parecer). 6 linhas são suficientes para expor os principais itens do enunciado e garantem a sua pontuação para essa formalidade.

Exemplo de relatório sobre o caso acima:

<u>2cm</u>	RELATÓRIO
<u>2cm</u>	Trata-se de consulta formulada pelo Secretário da Educação. A questão versa sobre a possibilidade de aquisição de serviço de restauração de obra por meio de contratação direta.
<u>2cm</u>	As obras se encontram em escolas da região central e foi solicitado parecer à Procuradoria sobre o assunto.

Atenção! É possível que o enunciado dispense a apresentação de relatório. Isso só pode ser feito expressamente, ou seja, se o enunciado disser “considere dispensado o relatório” basta escrever após a palavra RELATÓRIO: “relatório dispensado enunciado”.

Quer ter acesso ao conteúdo completo de discursivas...

Com detalhes sobre cada item do parecer e de outras peças...

Com vídeo aulas e esqueleto completo para memorizar?

Venha ser aluno do curso [Discursiva Ampliada](#)