



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNHOZ DE MELLO

Rua Domingos Ricardo de Lima, 174 – Centro – CEP - 86.760-000 - FONE (44) 3258-1122
C.N.P.J. 75.352.062/0001-61- e-mail – licitação@munhozdemello.pr.gov.br

PARECER JURÍDICO

PROCESSO SELETIVO N. 01/2022 — SELEÇÃO DE ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. DESTINATÁRIO: DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS: PARECER FINAL.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 estabeleceu em seu art. 9º §6º o dever de os entes federativos instituírem Regime de Previdência Complementar (RPC) no prazo máximo de 2 (dois) anos, a contar da entrada em vigor da referida emenda, que ocorreu em 12/11/2019.

O termo final estabelecido foi 12/11/2021, sendo prorrogado pelo Ministério do Trabalho e Previdência até 30/06/2022 (Portaria n. 905 de 09 de dezembro de 2021, publicada no Diário Oficial em 17 de dezembro de 2021).

Traçando as normas gerais dos RPC, encontram-se as Leis Complementares Federais nos. 108/2001 e 109/2001, que regulam as entidades, abertas e fechadas de previdência, aplicáveis aos Entes Municipais.

Para efetivação no âmbito Municipal, foi editada lei específica de iniciativa do Poder Executivo nº 1.760 de 06 de outubro de 2021, estabelecendo a adesão a entidade de previdência complementar, o regime, os planos de benefícios, as obrigações do Município patrocinador, os direitos e obrigações dos participantes, as contribuições e as regras transitórias.

Referida lei estabeleceu que a formalização do plano de benefícios com a entidade fechada de previdência complementar (EFPC) ocorrerá conforme art. 13 da LC n. 109/2001, por meio de Convênio de Adesão, mediante procedimento de seleção que garanta pleno respeito aos princípios da administração pública.

Nesse sentido, o objeto do presente processo é a seleção de entidade fechada de previdência complementar, para formalização de convênio de adesão, cuja função será a administração do plano de benefícios previdenciários dos servidores de cargo efetivo da administração direta e indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Munhoz de Mello.

Sendo o que tinha a relatar, cuida-se de parecer jurídico para a fase final de processo seletivo para formalização de convênio de adesão, cujo critério de julgamento aplicado é o de proposta mais vantajosa, conforme critérios estabelecidos no edital 01/2022, com vistas à homologação do procedimento.

O processo seletivo adotado foi estabelecido a partir dos dispositivos legais gerais e específicos relacionados ao tema; a partir de orientação da Associação dos



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNHOZ DE MELLO

Rua Domingos Ricardo de Lima, 174 – Centro – CEP - 86.760-000 - FONE (44) 3258-1122
C.N.P.J. 75.352.062/0001-61- e-mail – licitação@munhozdemello.pr.gov.br

Tribunais de Contas — ATRICON, bem como de instruções expedidas pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar do Ministério da Economia.

Trata-se de assunto novo, sem procedimento predefinido, cabendo ao ente Municipal, por intermédio de Comissão especialmente constituída, sua estruturação de tal modo a garantir a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para tanto o processo seletivo 01/2022 foi ordenado de modo a dar ampla publicidade, obedecer ao instrumento convocatório, permitindo a participação igualitária dos interessados e promovendo a seleção com base em critérios objetivos.

Diante da atual fase do processo, o parecer versa sobre análise dos atos atinentes ao conhecimento técnico-jurídico, sem se imiscuir às searas de outras áreas técnicas ou competências diversas, obedecendo ao Princípio da Segregação de Funções, que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, facultando a revisão por setores diferentes nas várias etapas do processo e impedindo que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade, sem o devido controle.

Por isso ressalta-se que a presente manifestação não tem o condão de servir de instância revisora de atos, ou subtrair eventuais faltas eventualmente cometidas no processo.

Deste modo, sob o ponto de vista jurídico, opina-se pela regularidade dos atos procedimentais do processo seletivo 01/2022, razão pela qual **sugere-se a homologação em conformidade com a proposta vencedora**, devendo ser observadas e anexadas aos presentes autos as publicações do convênio, para que se produzam seus efeitos legais.

*Salienta-se o caráter meramente opinativo deste parecer, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista a **não configuração deste como ato administrativo**.*

Especificamente sobre o assunto, seguem os seguintes entendimentos jurisprudenciais (com grifos nossos):

a) por parte do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARECER. PROCURADOR DO MUNICÍPIO. 1. **O parecer, resultado tão só de uma opinião técnica, jurídica, não pode ser considerado um ato de improbidade.** 2. Agravo de instrumento que se nega provimento. (TRF1 - AG 14028 BA 2009.01.00.014028-8)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ASSESSORIA JURÍDICA. PROCURADORES. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. CONSULTA OBRIGATÓRIA. LICITAÇÃO. CONLUÍO COM A ADMINISTRAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. QUEBRA DE SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. 1. **O parecer não é ato administrativo e sim uma opinião técnico-jurídica que serve de orientação ao administrador na tomada de sua decisão.** 2. De acordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993, com a alteração ditada pela Lei 8.883, de 1994, "as minutas de editais de licitação (...) devem ser



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNHOZ DE MELLO

Rua Domingos Ricardo de Lima, 174 – Centro – CEP - 86.760-000 - FONE (44) 3258-1122
C.N.P.J. 75.352.062/0001-61- e-mail – licitação@munhozdemello.pr.gov.br

previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração". Não estando, portanto, demonstrado o conluio entre o procurador e o administrador, ou sua evidente má-fé, não se pode admitir a responsabilidade solidária pela má elaboração do processo licitatório. 3. Inexistência de *fumus boni iuris* para permitir que sejam os bens dos procuradores tornados indisponíveis. 4. Determinação da quebra dos sigilos bancário e fiscal para apuração dos fatos imputados aos procuradores. (TRF1 - AG 49197)

b) por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

Os assessores jurídicos não podem integrar o pólo passivo do mandado de segurança, vez que não têm poder de decisão, sendo que o fato de terem elaborado parecer não os vincula ao ato, pois caberá ao prefeito municipal acatar ou não a manifestação exposta em tal documento. (APCVREEX 4095643)

c) por parte do Supremo Tribunal Federal:

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, 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 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. ("DJ" 31.10.2003). (MS 24.973/DF, Relator Ministro Carlos Velloso).

É firme nesta Corte a orientação no sentido de que o parecer meramente consultivo não gera responsabilização do seu autor. 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, 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: 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNHOZ DE MELLO

Rua Domingos Ricardo de Lima, 174 – Centro – CEP - 86.760-000 - FONE (44) 3258-1122
C.N.P.J. 75.352.062/0001-61- e-mail – licitação@munhozdemello.pr.gov.br

III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

Mandado de segurança deferido..”

“Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).

d) por parte da OAB:

SÚMULA N. 05/2012/COP – Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

Não sendo suficiente, com o advento da Lei 13.655/2018, que alterou a *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro* (DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942), foi incluído o art. 28 que assim prevê:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (grifamos).

Recentemente foi editado **DECRETO Nº 9.830, DE 10 DE JUNHO DE 2019** que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

O Capítulo IV do referido Decreto, trata da responsabilização do agente público na hipótese de dolo ou erro grosseiro, sendo que o art. 12 e parágrafos assim prevê (grifamos e destacamos):

“CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNHOZ DE MELLO

Rua Domingos Ricardo de Lima, 174 – Centro – CEP - 86.760-000 - FONE (44) 3258-1122

C.N.P.J. 75.352.062/0001-61- e-mail – licitação@munhozdemello.pr.gov.br

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais”.

FINALMENTE, prevê o art. 73, da Lei 14.133/2021:

*“Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com **dolo, fraude ou erro grosseiro**, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” (grifamos e destacamos).*

Assevera-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, analisando os critérios formais do procedimento e baseado na probidade e boa fé.

Destarte, compete a esta, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar à análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Além disso, a formalização do ato é de inteira responsabilidade do ordenador da despesa (Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Munhoz de Mello/PR, 07 de junho de 2022.

CECÍLIA MARIA VACCARO BRAMBILLA
Advogada – OAB/PR nº 44.467