



O TRABALHO DO ASSESSOR JURIDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antônio Ulisses Olinda de Souza Filho.  
Coordenador Jurídico/URCA

Crato/CE, dezembro de 2021



## 1. INTRODUÇÃO

Como afirma o brocardo jurídico "Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus", onde está o Homem, há sociedade; onde há sociedade há direito.

Desse modo, a vida dos particulares e as atividades estatais são preconizadas pelas leis e normativas legais. No art. 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - aborda que "ninguém se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece", bem como o Código Penal de 1940 (CP/1940), em seu art. 21, caput, relata que "ninguém se escusará de cumprir a lei alegando desconhecê-la", veem corroborar essa máxima.

Todavia, o desconhecimento da lei é um problema que atinge de alguma maneira a vida de uma grande parte da população brasileira. Uma vez que o direito possui efeito erga omnes e está presente em nosso cotidiano, é vital à população ter conhecimento das noções básicas do direito e suas atribuições para que possam exercê-los sem prejuízos, quando estes lhes assistirem. Vale a pena reproduzir as considerações de Fernanda Tartuce:

A desinformação pessoal é grave problema porque a ignorância pode afetar a ciência sobre os direitos e as possibilidades de exercê-lo em juízo. Ante a complexidade do quadro normativo brasileiro, é inevitável exigir que o jurisdicional conheça todas as previsões jurídicas, não se podendo negar a realidade sociológica em que os litigantes são desprovidos de informações processuais básicas. (TARTUCE, 2011. P.337).

Considerando que a educação exerce uma função social desde os primórdios dos tempos faz-se necessário oportunizar o acesso à sociedade acerca do conhecimento jurídico, auxiliando na conscientização da população, tornando-se um alicerce para a construção de um conhecimento político e sua livre democracia.

Contudo, a postura sobremaneira tecnicista e separada da prática social das faculdades de direito associada à descrença dos brasileiros no poder judiciário, sem dúvida, dificulta o acesso à justiça, constituindo uma dificuldade na autonomia plena do cidadão. Para Pozzobon e Busato (2009) a extensão acadêmica é um local que assegura a relação ente ensino e pesquisa, possibilitando assim a interação entre a social e institucional em seus diferentes aspectos, tendo como objetivo propagar o conhecimento, oriundos de conhecimentos adquiridos em sua formação acadêmica e sociedade, fazendo com que seja um espaço de vivências entre instituição e as reais necessidades da população.

Isto posto, a extensão nos cursos de direito pode servir como meio para retirar a cegueira de uma sociedade dominante, auxiliando-os na conscientização da população, oprimida, desenvolvendo na população novos conhecimentos, como também os saberes democráticos através da comunicação consciente, o exercício da cidadania respaldado constitucionalmente pelo art. 1º (BRASIL, 1988) onde o mesmo relata que o Brasil constitui-se como um Estado Democrático de direito tendo como princípios fundamentais a cidadania.



A Universidade Regional do Cariri - URCA, desde a sua criação, preocupada com a sua função social, tem desenvolvido atividades de extensão em todos os cursos de graduação apoiando também financeiramente tais projetos, obtendo posição de destaque na região sul do estado Ceará.

Destarte, o presente projeto tem por objetivo destacar a importância das atividades desenvolvidas pela Assessoria Jurídica da URCA, viabilizando a integração da teoria com a prática.

A Lei no 12.919/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014) compete, em seu art. 58, inciso XII, à assessoria jurídica do órgão concedente a atribuição de examinar a adequação de convênios e instrumentos congêneres às normas de regência, por meio de manifestação expressa. Ainda no âmbito dos convênios, a Portaria Interministerial no 507/11, no art. 44, dispõe que a celebração de convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva do setor jurídico do órgão ou da entidade concedente, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e regulamentares.

A Lei Complementar no 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), preceitua, em seu art. 11, inciso VI, a competência das consultorias jurídicas para o exame, prévio e conclusivo, dos textos de editais de licitação, seus respectivos contratos ou instrumentos congêneres, além dos atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida pela dispensa de licitação.

Tais e tantas normas traduzem a relevantíssima função da assessoria jurídica no controle prévio de minutas de editais, contratos, acordos, convênios e demais ajustes da administração pública (como termos de parceria, contratos de gestão e de repasse, termos de colaboração e de fomento, acordos de cooperação técnica ou aditivos contratuais) e de atos administrativos que acolham contratações diretas, em hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Esse prévio controle de que leis, regulamentos e a jurisprudência dos tribunais de controle externo incumbem a assessoria jurídica tem por evidente propósito prevenir a adoção, em editais ou contratos e instrumentos congêneres, de disposições contrárias à ordem jurídica, bem como de precaver perdas e danos patrimoniais que a posterior atuação repressiva do controle externo não poderá recuperar, na maioria das vezes.

Por isto que a responsabilidade dessas assessorias atrai a atenção permanente dos que se dedicam à atividade contratual da administração pública, direta e indireta, em todos os poderes dos entes federativos, seja no que incida sobre os profissionais do direito que as integram, seja no que repercutem sobre as autoridades que acolhem ou rejeitam a opinião dessas assessorias.

## 2. TÍTULO: O TRABALHO DO ASSESSOR JURIDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 3. ÁREA TEMÁTICA: Fornecer suporte às questões jurídicas em que a Universidade

Regional do Cariri esteja participando, oferecendo todo o suporte legal, em termos de representação, encaminhamentos e análise de processos em via administrativa e jurídica.



4. COORDENADOR: Prof. Antônio Ulisses Olinda de Souza Filho..

5. EQUIPE TÉCNICA: Carmen Lucia Andrade Alencar Coelho;

Juliana Ribeiro Parente Cortez; Rawel Pessoa Luna Ribeiro e Andersson Belém Alexandre.

6. DEPARTAMENTO OU SETOR: Assessoria Jurídica da Universidade Regional do Cariri - URCA

7. NÚMERO ESTIMADO DE PARTICIPANTES: 02 (dois) bolsistas.

8. LOCAL DE REALIZAÇÃO:

- Assessoria Jurídica da URCA;

- Procuradoria Geral do Estado; - Tribunal de Justiça do Ceará;

- Tribunal de Contas do Ceará;

- Fórum Hermes Parahyba.

9. PERÍODO: Fevereiro de 2022 a Fevereiro de 2024.

#### 10. RESUMO DA PROPOSTA

Dispõe o art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666/93 (Lei Geral das Licitações e Contratações Públicas) que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da administração.

Ou seja, uma função atípica, qual seja, a de aprovar minutas. Atípica porque desloca para órgão de assessoramento decisão que seria própria, de ordinário, da autoridade gestora do contrato, convênio ou outros ajustes, tendo em vista que a manifestação jurídica que analisa tais minutas é obrigatória, mas não vinculativa.

Compete ao administrador decidir sobre a conveniência e a oportunidade de contratar de acordo com as condições propostas nas minutas de edital ou de contratos e outros instrumentos. Já que a lei outorgou à assessoria a função de aprovar as minutas, fica o administrador obrigado, se decide contrariamente ao parecer de sua assessoria jurídica, a motivar a decisão nos autos do respectivo



processo, inclusive para que seja oportunamente avaliada pelos órgãos de controle, interno e externo.

Diferentemente do que ocorrem em face dos processos judiciais, em que a Assessoria presta a efetuar a defesa da instituição nesses casos.

Vale ressaltar que é tão especial e peculiar a relação entre parecer jurídico e decisão do gestor, acerca de minutas aprovadas de editais, contratos e congêneres, e de mais situações jurídicas, que o Superior Tribunal de Justiça presume viciada a conduta do agente público executivo que desatende ao parecer jurídico, afastando-a quando o administrador o observa.

A presunção baseia-se na expertise da assessoria jurídica para certificar a compatibilidade das decisões emanada pela Assessoria com a ordem jurídica, a garantir desejável teor de segurança jurídica na tomada de decisões. Desconsiderar esse controle prévio pela assessoria jurídica expõe o gestor público a gerenciar recursos públicos em desconpasso com a lei e o direito. Confira-se excerto de ementa de acórdão proferido pela Corte Superior:

**É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo tribunal de contas. Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade (REsp no 827.445/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 08/03/2010).**

Segue-se que o administrador deve ter consciência dos riscos que assume quando não acolher, justificadamente, as orientações exaradas pela assessoria jurídica ao examinar e aprovar as indigitadas minutas. Aprovadas, deixam de ser minutas para se convolverem em atos administrativos perfeitos, isto é, completos quanto ao seu processo de formação no plano da existência (em que se devem apresentar os elementos morfológicos estruturantes do ato -competência, forma, objeto, motivo e finalidade), restando a publicidade para se aperfeiçoarem nos planos da validade integridade desses mesmos elementos, isto é, ausência de vícios comprometedores da competência, da forma, do objeto, do motivo ou da finalidade) e da eficácia (aptidão para produzir efeitos jurídicos exigíveis), em que se desdobram os atos jurídicos em geral.

Em outras palavras: enquanto minutas, retratam estágio interno instrutório do processo de contratação, estando sujeitas a alterações de fundo e de forma, em busca, a qualquer tempo, de atender-se ao interesse da administração, que, a seu turno, deve conformar-se ao interesse coletivo; uma vez aprovadas pela assessoria jurídica, as minutas deixam de ser uma proposta das unidades



técnicas e administrativas, para converterem-se em ato administrativo dependente apenas da ruma publicidade para vincular à observância de seus requisitos e condições a própria administração e os particulares que pretendam com ela contratar.ou conveniar. 1. Colhe-se da jurisprudência do Tribunal de Contas da União que:

**[...] caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei no 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente, com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico. (Acórdão nº 521/2013-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, Processo no 009.570/2012-8).**

O exame de que é incumbida a assessoria jurídica não se deve ater à subsunção dos fatos administrativos (disposições editalícias, cláusulas contratuais e atos administrativos) a normas positivadas (legalidade formal, *stricto sensu*), devendo balizar-se pelo bloco de legalidade, que incorpora valores, princípios, políticas públicas e objetivos que se deduzem da ordem jurídica. A esta formulação dá-se o nome de princípio da juridicidade ou da legalidade em sentido amplo."

Rafael Maffini[3] sintetiza:

**Especialmente após a vigência da Constituição Federal de 1988, doutrina e jurisprudência vêm convergindo num sentido mais amplo da noção de legalidade administrativa enquanto primazia da lei e do Direito. Ocorre que, antes da Constituição de 1988, a compreensão mais usual' andava no sentido de que o único vetor da validade da atividade de Administração Pública era a estrita legalidade (ou legalidade *stricto sensu*), ou seja, tinha-se uma noção meramente formal da validade da ação administrativa, no sentido de que bastaria esta seguir formalmente o texto literal da lei, para que se concluísse pela sua validade. Nos dias de hoje, tem-se por correta uma noção mais abrangente do que seja a legalidade administrativa (aqui legalidade *lato sensu*). Não se está a defender, por óbvio, a desimportância da legalidade estritamente considerada, mas não se mostra adequado considerá-la o único elemento componente da validade da ação administrativa. Como já decidiu inúmeras vezes o STF (ex. RMS 24.699), exige-se mais do que isso, no sentido de que, para a validade da ação administrativa, não basta que seja formalmente compatível com a lei; é também necessário que esteja substancialmente em consonância com toda a principiologia do Direito Administrativo.**



Por outro lado, a função de assessoramento jurídico não se circunscreve as minutas vindas aos autos dos processos de contratação, mas ao conjunto de atos e documentos que o integram, em correlação com o conteúdo dos processos. A ausência de documentos obrigatórios nos autos também deve merecer manifestação da assessoria jurídica.

É com essa visão macro da ordem jurídica que as assessorias jurídicas devem exercer a competência de examinar e aprovar minutas de editais, contratos e outros ajustes, isto é, não se limitando à verificação da conformidade formal entre os requisitos e condições nelas previstos e a lei. Devem certificar-se de que essa conformação se dá, igualmente, com valores e princípios, tanto que os nomeia o art. 39 da Lei Geral das Licitações e Contratações Administrativas.

Decidir a autoridade administrativa contrariamente ao ato de aprovação da assessoria jurídica faz o controle externo presumir irregularidade, cabendo à autoridade, e, não, à assessoria, muito menos ao controle externo, provar que o parecer jurídico estava equivocado e correta estava a decisão da autoridade, o que se enquadra na regra de inversão do ônus probatório decorrente da presunção juris tantum de legitimidade do ato administrativo, adotada pelo art. 113 da Lei no 8.666/93 -- "O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto".

#### 11.OBJETIVOS:

- a) Incentivar o interesse pela profissão de Assessor Jurídico e esclarecer dúvidas sobre a mesma. Desenvolver habilidades educativas e metodológicas juntos aos discentes;
- b) Emitir Pareceres sob demandas administrativas em todas as suas modalidades;
- c) Participar de discussões e reuniões referentes às áreas de atuação da URCA;
- d) Analisar atos e processos administrativos;
- e) Monitorar as citações judiciais;
- f) Acompanhar as informações e defesas encaminhadas ao Poder Judiciário;
- g) Despachar com a Reitoria os processos judiciais;
- h) Elaborar minutas de Normas sob os auspícios da Técnica Legislativa;
- i) Elaborar contratos, convênios, acordos e demais documentos de natureza jurídica



de interesse da URCA.

j) Incentivar o interesse pela profissão de Direito e esclarecer. dúvidas sobre a mesma.

k) Desenvolver habilidades educativas e metodológicas juntos a comunidade local.

## 12. JUSTIFICATIVA

Um dos caminhos que a Universidade deve seguir é a aproximação com a sociedade, dado seu caráter fundamental que é o Ensino, a Pesquisa e a Extensão. Parte-se ainda do pressuposto, como consta no Artigo 1º do Regimento da URCA, que a Administração será efetuada "com vistas à integração e à articulação de seus órgãos estruturais em seus vários níveis, objetivando alcançar máxima eficiência administrativa, com plena utilização de recursos materiais e humanos".

Em conjunto com os pressupostos apresentados acima e levando em consideração os dados apresentados no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI,d(2017-2021) da UFJF, torna-se evidente a necessidade de criar espaços de aproximação/divulgação junto à comunidade do Curso de Direito.

Ressalta-se que a Assessoria Jurídica da URCA, deve ser esse espaço, pois trata-se de um local ímpar para essa aproximação, uma vez que é "O espaço no qual se deve favorecer, a toda a comunidade acadêmica e aos cidadãos, o acesso ao conhecimento e o desenvolvimento de competências, ou seja, a possibilidade de apreensão do conhecimento historicamente produzido pela humanidade e de sua utilização no exercício efetivo da cidadania" (BRASIL; 2004, p. 7).

É com essa visão macro da ordem jurídica que as assessorias jurídicas devem exercer a competência de examinar e aprovar minutas de editais, contratos e outras ajustes, emitir parecer e prestar esclarecimento aos gestores nas diversas áreas em que são parte ou autor, isto é, não se limitando à verificação da conformidade formal entre os requisitos e condições nelas previstos e a lei. Devem certificar-se de que essa conformação se dá, igualmente, com valores e princípios, tanto que os nomeia o art. 3o da Lei Geral das Licitações e Contratações Administrativas.

Na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (op. cit., p. 85), "O princípio da juridicidade, como já o denominava Adolf Merkl, em 1927, engloba três expressões distintas: o princípio da legalidade, o da legitimidade e o da moralidade, para allear-se como o mais importante dos princípios instrumentais, informando, entre muitas teorias de primacial relevância na dogmática jurídica, a das relações jurídicas, a das nulidades e a do controle da juridicidade. O princípio da juridicidade corresponde ao que se enunciava como um princípio da legalidade, se tomada em sentido amplo, ou seja, não se o restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica".

## 13. METODOLOGIA



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR – SECITECE  
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI - URCA  
ASSESSORIA JURÍDICA



O projeto será desenvolvido primeiramente na Assessoria Jurídica da URCA, através do serviço de assessoramento e monitoramento dos processos administrativos e judiciais nos quais a URCA seja vinculado como autora ou parte. Serão, também, realizadas palestras expositivas e interativas, com participação do corpo docente e discente do curso de Direito da URCA e demais escolas e faculdades da Região do Cariri, em horários predeterminados juntamente à respectiva direção. Estes encontros, de duração aproximada de 50 minutos, ocorrerão em sala de aula e utilizarão os recursos didáticos disponíveis. Assim podem ser utilizados: quadro negro ou branco, giz ou pincel para quadro branco, projetores, caixas de som, computadores, microfones e/ou quaisquer materiais didáticos.

O presente projeto encontra-se portanto em sintonia com a proposta já em andamento na URCA. Para tanto, as Instituições parceiras serão visitadas de modo a organizar os encontros programados no presente Projeto de Extensão.

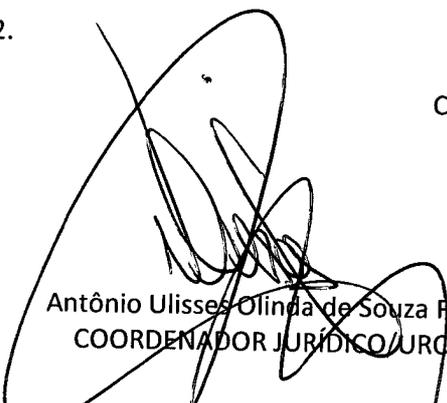
Desta maneira, pretende-se neste momento produzir, em interação com a sociedade, um novo conhecimento partilhado. Para tanto, será elaborado um relatório do projeto descrevendo todas as atividades e atividades realizadas, prevendo ao final ações necessárias como desdobramentos dos efeitos que o projeto causou na comunidade e vice-versa. Ao mesmo tempo, constituirá como ação do projeto um relato de experiência de autoria do discente bolsista, com a orientação dos demais docentes participantes

13. CRONOGRAMA: O cronograma de atividades foi elaborado por meses, de acordo com período de realização das atividades, previstas para um ano ininterrupto, e de acordo com o prazo vigente do respectivo Edital de Chamada Pública.

Abaixo estão descritas as atividades e os meses de sua execução:

- 1 - Análise de carência estrutural: Jan/Fev - 2022;
- 2 - Atendimento as demandas da IES: Marco/abril de 2022;
- 3 - Palestras nas escolas: Maio/julho de 2022;
- 4 - Atendimento as demandas Institucionais: jul/set de 2022;
- 5 - Avaliação/Elaboração do relatório final: Out/nov de 2022;
- 6 - Apresentação: Dez/2022.

Crato, 21 de dezembro de 2021.

  
Antônio Ulisses Olinda de Souza Filho  
COORDENADOR JURÍDICO/URCA