

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

## **PARECER**

Parecer sobre o Projeto de Lei nº 1958/2022 do Governo Federal, de autoria do Ministro da Justiça e Segurança Pública Anderson Torres.

Relatores: Carlos Eduardo Machado e Letícia Lins e Silva

### **Ementa:**

**ESTATUTO DA ADVOCACIA. PROJETO DE LEI 1958/2022. ALTERAR O ART. 2º DA LEI 8.906/94 PARA VEDAR A POSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ADVOGADO PELA EMISSÃO DE PARECER OU OPINIÃO JURÍDICA. PARECER PELO ACOLHIMENTO.**

Cuida o presente parecer de analisar a viabilidade e a pertinência das mudanças propostas pelo **Deputado Federal Valtenir Pereira** (MDB/MT), por meio do Projeto de Lei nº 1958/2022 (“PL nº 1958/2022”), cujo objetivo é alterar o art. 2º da Lei 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – incluindo o seguinte parágrafo:

*“§ 4º Não será imputada responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer ou opinião jurídica, salvo se demonstrada a existência de circunstâncias concretas que o vinculem subjetivamente a propósitos ilícitos.”*

O Projeto de Lei n. 1958/2022 foi apresentado à Mesa Diretora pelo referido Deputado em 11/07/2022 e encaminhado à Comissão de

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária, sendo lá recebido em 18/07/2022.

Ao justificar a proposta legislativa, o autor do Projeto de Lei ressalta *“a proliferação de processos penais e administrativos ajuizados contra advogados, sob a alegação de terem concorrido para a prática de atos ilícitos, em razão de parecer ou de opinião jurídica”*, e argumenta que o acréscimo proposto pretende restringir a responsabilização do advogado, pela emissão de parecer ou de opinião jurídica, aos casos em que forem comprovadas circunstâncias concretas que o vinculem subjetivamente a propósitos ilícitos.

Conforme insculpido no art. 133 da Carta Magna, *'O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei'*.

A proposta apresentada encontra-se inteiramente de acordo com entendimento pacificado dos Tribunais Superiores. Além da decisão mencionada na Justificação do Projeto de Lei, da lavra do Ministro Carlos Velloso, no MS nº 24073, o Supremo Tribunal Federal vem concedendo habeas corpus, reconhecendo a impossibilidade de se responsabilizar advogado pela simples emissão de parecer ou opinião jurídica.

*“Habeas corpus. 2. Processo Penal. 3. Advogado denunciado por emitir parecer em licitação fraudulenta. 4. Denúncia não aponta participação do paciente para além da assinatura do parecer e do contrato. Impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista pela mera*



*emissão de parecer. Assinatura do contrato exigida por lei, para fins de regularidade formal. 5. No processo licitatório, o advogado é mero fiscal de formalidades. 6. Ausência de descrição ou indicação de provas do dolo. Vedação à responsabilização objetiva em Direito Penal. 7. Ordem concedida para determinar o trancamento do processo penal”.*

**(HC 171576, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 17/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 04-08-2020 PUBLIC 05-08-2020)**

No mesmo sentido, diversas decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça fortalecem o preceito da inviolabilidade do advogado parecerista por seus atos e manifestações, no exercício da profissão.

*“PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. ART. 90 DA LEI N. 8.666/1993 E ART. 288 DO CÓDIGO PENAL. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ASSESSOR JURÍDICO. EMISSÃO DE PARECER. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO E ASSOCIAÇÃO AOS DEMAIS DENUNCIADOS. RECURSO PROVIDO.*

*1. O trancamento da ação penal somente é permitido, em habeas corpus, de forma prematura, quando evidenciada a atipicidade da conduta, causa excludente de punibilidade ou a ausência de lastro probatório mínimo.*

*2. No caso, imputou-se ao recorrente a prática dos delitos descritos no art. 90 da Lei n. 8.666/1993 e no art. 288 do*

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

*Código Penal somente por ter emitido parecer favorável à adoção da modalidade carta convite para determinado procedimento licitatório, não indicando, por outro lado, elementos que evidenciassem ter participação de eventual conluio para fraudar o caráter competitivo de licitação.*

*3. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, "conforme disposto no art. 133 da Carta Magna, 'O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei', sendo possível sua responsabilização penal apenas se indicadas circunstâncias concretas que o vinculem, subjetivamente, ao propósito delitivo" (HC n. 381.160/SP, relator Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 18/2/2020, DJe 21/2/2020).*

*4. De igual modo, e pelo mesmo motivo, não se vislumbra a existência de lastro para o prosseguimento da ação penal com relação à imputação referente ao art. 288 do Código Penal, uma vez não ter sido indicado vínculo do recorrente com os demais denunciados para a prática de ilícitos penais.*

*5. Recurso provido."*

**(RHC n. 55.967/MS, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/9/2020, DJe de 22/9/2020.)**

*"PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ART. 90 DA LEI N. 8.666/1993. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL EM SEDE DE HABEAS CORPUS. POSSIBILIDADE.*

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

*AUSÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DE AUTORIA DELITIVA. RESPONSABILIZAÇÃO POR EMISSÃO DE PARECER. MANIFESTAÇÃO CORROBORADA PELO SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPUTAÇÃO DO FATO DELITUOSO EM RAZÃO DA FUNÇÃO EXERCIDA. IMPOSSIBILIDADE. MANIFESTAÇÃO MERAMENTE OPINATIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.*

*1. A extinção prematura da ação penal, pela via do habeas corpus, somente se dá em hipóteses excepcionais, nas quais seja patente a atipicidade da conduta, a ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade do delito, ou a presença de alguma causa extintiva de punibilidade. Além disso, a jurisprudência desta Corte admite o trancamento da ação penal quando inepta a exordial acusatória, sem prejuízo de que outra peça acusatória seja oferecida, desde que sanados os vícios que ensejaram tal reconhecimento.*

*2. Outrossim, conforme entendimento desta Corte Superior de Justiça, o regular exercício da ação penal - que já traz consigo uma agressão ao status dignitatis do acusado - exige um lastro probatório mínimo para subsidiar a acusação, razão pela qual não basta a mera afirmação de ter havido uma conduta criminosa. A denúncia deve apontar elementos mínimos que sejam capazes de respaldar o início da persecução criminal, sob pena de ofensa à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal.*



3. Na hipótese, ausente o requisito indiciário do fato alegadamente criminoso, falta justa causa para a ação penal. A exordial acusatória não trouxe nenhum elemento mínimo de prova da tipicidade da conduta; não descreveu nenhuma circunstância capaz de vincular o ora agravado, subjetivamente, ao propósito delitivo, muito menos comprovou o mínimo vínculo subjetivo entre o ora agravado e os demais denunciados, ou mesmo o intento de convalidar ilegalidades;

apenas fez alusão à prática de atos ínsitos à atividade profissional, os quais fazem parte da rotina de um advogado de ente público em âmbito administrativo.

4. Não comete crime algum quem, no exercício de seu cargo, emite parecer técnico sobre determinada matéria, ainda que pessoas inescrupulosas possam se locupletar as custas do Estado, utilizando-se desse trabalho. Estas devem ser processadas criminalmente, não aquele (RHC n. 7.165/RO, Ministro Anselmo Santiago, Sexta Turma, DJ 22/6/1998).

5. Agravo regimental improvido.”

**(AgRg no REsp n. 1.988.529/RJ, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 25/10/2022, DJe de 28/10/2022)**

Além do pacífico entendimento dos Tribunais Superiores, vale destacar, ainda, entendimento sumulado do Conselho Federal da OAB e proposição do próprio Conselho Nacional do Ministério Público:

**“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)”. (Súmula n. 05/2012/COP – Conselho Pleno do CFOAB).*

*“Art. 1º. A emissão de parecer-técnico não vinculativo por advogado parecerista não constitui, por si só, crime ou ato de improbidade administrativa, pelo que se recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda ser a hipótese de responsabilização do causídico, descreva e traga elementos que indiquem a presença do elemento subjetivo do dolo a justificar a sujeição passiva do advogado<sup>1</sup>.”*

Logo, forçoso reconhecer que o projeto de lei em questão encontra-se na linha da jurisprudência pacificada dos Tribunais Superiores e das orientações do CFOAB e do CNMP, sendo certo que a positivação de tal entendimento em Lei deverá sepultar definitivamente qualquer controvérsia neste tema, desafogando o Judiciário de discussões inócuas.

Poder-se-ia alegar desnecessário o pretendido acréscimo à Lei 8.906/94, sob o argumento de que o proposto no Projeto já estaria contemplado pelo artigo 133 da Constituição Federal e pelo próprio *caput* do art. 2º do Estatuto da Advocacia e da OAB. Contudo, o grande número de acusações desta natureza enfraquece o argumento. Além disso, tratando-se de garantia ao livre

---

<sup>1</sup><https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5426/&highlight=WyJhZHZvZ2FkbyIsInBhemVjZXJpc3RhliwiYWVR2b2dhZG8gcGFyZWNLcmlzdGEiXQ>

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

exercício profissional e do fortalecimento das prerrogativas do advogado, a repetição é muito bem-vinda.

Nesse sentido, entende-se que o Projeto de Lei deve ser endossado, por ser medida extremamente positiva para o livre exercício da advocacia.

**Conclusão:**

Pelo exposto, o parecer do Instituto dos Advogados Brasileiro é **pela aprovação do PL nº 1958/2022.**

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 2022.

**Letícia Lins e Silva**  
**OAB/RJ 75.127**

**Carlos Eduardo Machado**  
**OAB/RJ 46.403**