

QUE É UM PARECER?

PROF. MANOEL ALBANO AMORA
Assistente de Direito Internacional Privado

No mundo jurídico, o parecer, opinião de pessoa ou comissão, tècnicamente aptos e possuindo competência legal, respeitante a assunto particular ou público, pôsto em evidência em relação ao Estado, constitui peça jurídica de alta valia pelo seu conteúdo doutrinal e como primeira contribuição para o esclarecimento da relação de direito em debate.

Condensação do fato, apreciação do direito, sugestão da norma a aplicar, importando, em suma, em um exame minucioso da questão e seu julgamento preliminar, o parecer não poderia ser dispensado no processo instaurado para elucidá-la em seus detalhes e conseqüências, dada a necessidade que tem a autoridade julgadora de ser informada suficientemente, a fim de se habilitar a decidir com acêrto.

Não laboram em vão os funcionários incumbidos dessa função opinativa, em fase pré-decisória dos feitos, porque apontam aos que têm de julgar os conflitos ou interesses sujeitos à sua criteriosa apreciação o caminho certo, que êles, em regra, não poderão recusar.

As partes, colocadas em juízo ou diante da administração, na atitude de ansiedade, enquanto aguardam o parecer prenunciador da sua vitória ou derrota, realçam a importância dêsse pronunciamento, considerado por muitos como ver-

dadeira sentença. Aliás, a propósito desta, salientou o inolvidável João Monteiro que “a palavra *sentença* tem várias significações, cada qual patente dos respectivos sinônimos: conselho, juízo, *parecer*, voto, máxima, vontade, julgamento e outros”. Talvez assim ocorra porque as Ordenações do Reino, livro 3º., tit. 66, estabelecem, na sua linguagem de sabor clássico, *que o Julgador julgue o que lhe parecer justiça*.

O velho lexicógrafo Antônio de Moraes Silva, no seu “Dicionário da Língua Portuguesa”, há mais de um século definia, em um verbete: “*Parecer*. Opinião fundamentada, voto justificado, geralmente por escrito, que dá a respeito de alguma matéria a pessoa ou coletividade, que é sobre ela consultada; diz-se principalmente dos trabalhos que neste sentido apresentam os funcionários públicos em virtude de seus cargos, os magistrados, ou tribunais, e as comissões parlamentares, ou de quaisquer corpos coletivos, de caráter público ou particular, etc., v. g. o *parecer da comissão da marinha de guerra*; o documento escrito que contém essa consulta.” É óbvio, assim, que nem sempre o *parecer* emana de órgão singular ou coletivo oficial, podendo excepcionalmente ter origem diversa.

O “Dicionário de Tecnologia Jurídica”, de Pedro Nunes, contém a respeito, de modo minucioso, abrangendo as várias acepções do comentado vocábulo: “*Parecer* — 1 — Opinião, conselho ou esclarecimento que o advogado, o jurisconsulto ou outra pessoa, que exerce certa função pública, emite sobre determinada questão de direito ou de fato, submetida a seu juízo. — 2 — Opinião de técnico, relativamente ao caso, ou assunto, a cujo respeito é ouvido ou consultado: *parecer do perito, do arbitrador, etc.* — 3 — Resposta do Ministério Público, do síndico, do comissário, do liquidatário, sobre hipótese, fato, ou coisa que exija a sua pronúncia. — 4 — (dir. par.) Ato pelo qual a Comissão respectiva, da Câmara dos Deputados, se manifesta sobre a emenda apresentada a um projeto de lei.”

Em geral, o *parecer* é proferido por jurisconsulto, advoga-

do, conselho, comissão legislativa, consultor jurídico, membro do Ministério Público.

Nas "Instituições de Direito Civil Português", Coelho da Rocha, encarando o esforço meritório dos jurisconsultos, faz, sem prévia intenção, o elogio do parecer, em uma frase expressiva: "Na variedade, complicação e deficiência das leis em matérias de direito civil, continuamente recorreremos aos escritos e opiniões dos Jurisconsultos, não porque tenham força de obrigar, mas ou porque nêles achamos a tradição sucessiva, ou o direito consuetudinário, sôbre a decisão dos casos e inteligência das leis duvidosas; ou porque nos servem de meio para discernir a boa razão das leis e chegar à sua verdadeira interpretação."

Para o insigne e festejado Clóvis Beviláqua, os pareceres da lavra daqueles sábios e eminentíssimos exegetas "são sentenças de ordem privada, ou conselhos dados no exercício de um sacerdócio, com a intenção de esclarecer a lei pelos princípios quer jurídicos, pròpriamente, quer da ciência social".

O maior dos mestres do Direito Público, em Portugal, na época presente, o Prof. Marcelo Caetano, ensina que "o parecer é a proposta de resolução de um processo administrativo formulada sôbre o seu estudo fundamentado por um órgão colegial consultivo ou por consultor singular perito na matéria". Na sua palavra, "a diferença entre a informação e o parecer está em que a primeira se limita a carrear os dados de fato e direito que interessem à resolução do caso, enquanto o segundo implica uma opinião crítica autorizada acêrca da solução a adotar", além do que "na informação não há que versar questões de alta indagação" e "no parecer as mais árduas questões técnicas, jurídicas e políticas devem ser examinadas". E considera, ainda, os pareceres, como os define: *facultativos*, se resultam de consultas que a autoridade competente pode ou não formular, consoante entenda; *obrigatórios*, se a lei os exige, como formalidades essenciais dos processos; *vinculantes*, obrigando a autoridade consultante a homologar as propostas que dêles constem; *não vinculantes*, quando servem

para esclarecer a autoridade competente para decidir, mas sem que seja obrigada a conformar-se com as propostas nêles sugeridas.

Uma outra classificação dos pareceres, excluída qualquer preocupação de minuciosidade, mas adotado o critério pragmático de considerar tão-só o que é mais freqüente no fôro ou nos gabinetes dos consultores investidos dessa função pública, poderá ser a que os divida em duas classes: *administrativos* e *judiciais*. Merece recordado, a êsse propósito, que o Ministro Abner de Vasconcelos, luminar da magistratura nacional, intitulou significativamente de "Pareceres Administrativos e Judiciais" o seu livro mais erudito.

Será o parecer um ato administrativo, conhecido o conceito dêste, assinalado por Temístocles Brandão Cavalcânti, como "tôda manifestação de vontade do Estado, por seus representantes e cuja execução é capaz de produzir consequências jurídicas"? A pergunta não pode ser respondida afirmativamente, porque, com muita lógica, o administrativista patrício o considera ato meramente opinativo, que não pode ser tido como manifestação de vontade. Dependente, ademais, de aprovação, mesmo o chamado *vinculante*, apenas funciona como elemento que integra o ato administrativo.

O Ministério Público, guarda avançada da sociedade, pelos seus Promotores de Justiça e Curadores, conta entre os seus encargos com os de opinar em parecer sôbre o cumprimento da Constituição, das leis, regulamentos e decisões e os interêsses da Justiça Pública, dos incapazes e das demais pessoas que, por lei, lhes forem equiparadas. Chama-se, vulgarmente, *promoção* o parecer em que expõe os seus pontos de vista, nos processos criminais.

Os Conselhos Penitenciários também opinam, em matéria penal, sobretudo nos livramentos condicionais e indultos. Entretanto, como informa Borges da Rosa, "o Conselho Penitenciário não obriga o juiz; está no mesmo pé do parecer do promotor".

No âmbito administrativo, os pareceres que tratem de

questões de direito estão a cargo de Procuradores Gerais junto aos Tribunais do Poder Judiciário, em virtude do sistema judicialista vigorante, Procuradores dos Tribunais de Contas, Procuradores da República, Procuradores Fiscais, Consultores Jurídicos dos Ministérios, das Secretarias de Estado, dos Departamentos, Diretorias, Institutos e Serviços e Procuradores das autarquias. Os propriamente técnicos competem a diversos órgãos colegiais. Embora inexista, entre nós, um Código Administrativo, que de modo uniforme condense essas atribuições, como no país de Herculano e Garrett, a pesquisa em diversos diplomas legais oferece êstes dados.

As Comissões Legislativas, constituídas com observância do preceito constitucional obrigatório da representação proporcional dos partidos nacionais participantes da respectiva câmara, também opinam sobre variados assuntos, muitas vezes com relação a aspectos jurídicos.

Os elementos do parecer não têm sido estudados pelos doutrinadores do Direito nem pela Jurisprudência. Todavia, Marcelo Caetano, em uma lição proveitosa, menciona os elementos da informação, que, com ligeiro acréscimo, resultante das considerações que expendeu, podem ser ajustados àquele: a) um resumo da matéria de fato contida no processo, de acordo com as provas nêle existentes; b) menção das disposições legais aplicáveis ao caso, se as houver; c) indicação do modo como, sob o domínio dos mesmos preceitos legais, hajam sido resolvidos casos idênticos ou análogos; d) opinião crítica autorizada acerca da solução reputada legal e ajustada às circunstâncias.

Os requisitos formais são clareza, conformidade com as leis e conclusão não condicional ou alternativa, salvo em casos excepcionais.

Produto de uma elaboração intelectual, o parecer tem também um cunho ético. Não é obra só da inteligência, mas igualmente do caráter de quem o redige. A pessoa que o escreve deve ser apologista e defensora constante da verdade, em prol da harmonia entre os cidadãos e do bem comum.

Do Conselheiro Nabuco de Araújo, que na antiga Monarquia foi homem público modelar e jurista notável, pôde dizer seu filho Joaquim Nabuco, em "Um Estadista do Império": "Só a publicação integral dos seus pareceres daria idéia perfeita do que foi a sua obra como Conselheiro de Estado, e faria conhecer o que há de mais importante nela: não a sua vastidão, nem o seu mérito jurídico, administrativo ou político, e sim o seu valor moral, sua integridade, sua consciência."

Dois livros famosos, em nossa República, enfeixam alguns dos trabalhos de jurisconsulto e de Promotor de Justiça mais judiciosos e brilhantes de que há notícia. São "Soluções Práticas de Direito", do glorioso Beviláqua, e "Na Promotoria Pública", de J. Alves Mota, culto membro da "magistratura de pé" na comarca de Santos. Pelo que contêm como resultados magníficos de emoções, raciocínios e aplicações do conhecimento humano, só êsses volumes bastam para atestar a utilidade do que, em vernáculo, se denomina *parecer*.

BIBLIOGRAFIA

JOÃO MONTEIRO — "*Processo Civil e Comercial*", págs. 570 e 577/578.

ANTÔNIO DE MORAIS SILVA — "*Dicionário da Língua Portuguesa*", letra P.

PEDRO NUNES — "*Dicionário de Tecnologia Jurídica*", letra P.

COELHO DA ROCHA — "*Instituições de Direito Civil Português*", tomo I, pág. 22.

MARCELO CAETANO — "*Manual de Direito Administrativo*", págs. 701/704.

ÁBNER DE VASCONCELOS — "*Pareceres Administrativos e Judiciais*".

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI — "*Curso de Direito Administrativo*", págs. 51/52.

Lei de Organização Judiciária do Estado, art. 100.

INOCÊNCIO BORGES DA ROSA — “*Questões Práticas de Direito Penal*”, pág. 408.

JOAQUIM NABUCO — “*Um Estadista do Império*”, 2º vol.
Constituição Federal, art. 40, § único.

CLÓVIS BEVILÁQUA — “*Soluções Práticas de Direito*”, 1º vol.
pág. 12.

J. ALVES MOTA — “*Na Promotoria Pública*”.