

PARECER JURÍDICO Nº 20260209.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

EMENTA: LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE-PA. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico quanto à legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria em transparência pública, para atender as necessidades do Município de Água Azul do Norte-PA.

O pedido de manifestação desta assessoria jurídica foi instruído com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Análise e Avaliação de Riscos, Pesquisa de Preços, Termo de Referência, Justificativa de Preço, proposta, documentação de habilitação e certidões de regularidade fiscal da empresa, dentre outros documentos.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:

Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9. (grifei).

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **ATRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (negritei e grifei).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”. Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de

jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

O dispositivo de lei acima mencionado se refere ao parecer jurídico a ser elaborado ao final da fase preparatório da licitação, mas, certamente, sua orientação deve permear todo o assessoramento jurídico, qualquer que seja a fase do procedimento.

Dito isso, passa-se à análise da contratação direta pretendida pela administração municipal.

2.2 DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

A Administração Pública Municipal de Água Azul do Norte pretende a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria em transparência pública, para atender as necessidades do Município de Água Azul do Norte-PA, por meio do procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

De acordo com art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, ao fim da fase preparatória cabe à assessoria jurídica analisar a contratação:

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.

§ 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](#).

§ 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.

(destacou-se)

Posto isso, passa-se à análise da contratação pretendida.

A disciplina da contratação direta está no art. 72 da Lei de Licitações. Prevê-se os seguintes documentos para instruir o processo:

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:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

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

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Compulsando os documentos entregues a esta Assessoria, verifica-se o cumprimento dos itens acima dispostos, estando o processo de contratação direta devidamente instruído.

Relembrando sempre a dicotomia entre dispensa e inexigibilidade de licitação, tem-se que a primeira encerra um rol taxativo expresso na legislação, ao passo que a segunda consiste na impossibilidade de competição entre licitantes, seja por qual motivo for.

Dessa forma, o rol trazido no art. 74 da Lei nº 14.133/21 é meramente exemplificativo, logo, ainda que o serviço ou bem não esteja ali expresso, caso seja o caso de impossibilidade de haver competição, é possível a inexigibilidade. A parte final do referido art. 74 - “em especial nos casos de” - confirma o entendimento.

Nos documentos que instruem o presente procedimento, a administração menciona o art. 74, III, “a”, da Lei nº 14.133/21, como fundamento de seu desejo em realizar inexigibilidade de licitação. Confira-se o dispositivo:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

O dispositivo prevê ser inexigível a licitação nos casos de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais de notória especialização. Sob esse viés, conforme amplamente exposto nos documentos que instruem os autos, a empresa com a qual se pretende contratar possui vasta experiência no mercado de assessoria e consultoria em transparência pública.

Logo, está-se, certamente, diante de caso no qual se justifica a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação.

No mais, observa-se que a proposta comercial apresentada pela possível contratada está aquém dos valores do levantamento de preços levado a cabo pelos servidores municipais, o que demonstra dupla vantajosidade na contratação: pela qualificação técnica e pelo preço praticado.

Portanto, à luz de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica entende pela legalidade da contratação direta pretendida pelo Município de Água Azul do Norte, porquanto cumpridos os requisitos da Lei de Licitações, bem como a possível contratada apresentar documentação que cumpre também com as previsões legais, podendo a Administração proceder à contratação, se assim desejar.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as

informações prestadas, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, esta Assessoria Jurídica opina pela **viabilidade jurídica** da contratação direta por inexigibilidade de licitação, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria em transparência pública em Água Azul do Norte/PA.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 09 de fevereiro de 2026.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672