

PARECER JURÍDICO Nº 20260218.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. ANÁLISE JURÍDICA APÓS A FASE DE PREPARAÇÃO. LEGALIDADE DA FASE INTERNA. DIVULGAÇÃO DO EDITAL. POSSIBILIDADE.

1. SÍNTESE FÁTICA

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, a respeito da possibilidade de realização de CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 00001.2026.040.01 para PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS MCMV FNHIS-SUB50 – ÁGUA AZUL DO NORTE-PA, Nº / ANO DA PROPOSTA:033598/2024 - 25 UNIDADES HABITACIONAIS.

O requerimento de manifestação desta Assessoria foi instruído com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Orçamento Analítico, Orçamento Sintético, Relatório de Orçamento Estimado, Projeto Básico/Termo de Referência, Minuta do Edital, e seus respectivos anexos.

É o suscinto 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. (destacou-se)

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, **A TRÊS**, 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**” (destacou-se).

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.

2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando eles se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

2.3. DA CONCORRÊNCIA. LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.

A Administração Pública municipal pretende a contratação de empresa de engenharia para construção de unidades habitacionais do programa do Governo Federal “Minha Casa, Minha Vida”.

Para tanto, deseja-se utilizar da modalidade CONCORRÊNCIA de licitação, do tipo menor preço global, com regime de contratação semi-integrada. Trata-se de modalidade voltada à contratação de serviços comuns ou especiais de engenharia e que teve como critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o menor preço.

A concorrência admite maior publicidade e competitividade, especialmente em licitações de objetos complexos ou de grande impacto. A Lei nº 14.133/2021 assim conceitua este procedimento:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Em relação ao requisito de se tratar de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, a própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do **caput** deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

[...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não

enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

Considerando a intenção da Administração Pública Municipal de Água Azul do Norte/PA em contratar empresa para construção de 25 (vinte e cinco) unidades habitacionais do Programa do Governo Federal “Minha Casa, Minha Vida”, tem-se que o objeto em questão demanda a execução de obra pública, com características técnicas específicas.

Além disso, verifica-se que a natureza do objeto a ser contratado apresenta complexidade técnica que demanda qualificação profissional e capacidade operacional específicas por parte dos licitantes.

Trata-se de obra com múltiplas etapas, que requer planejamento técnico e domínio de normas de engenharia, o que justifica a adoção da modalidade que melhor assegura a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, com base em critérios objetivos e ampla publicidade.

Nesse contexto, a concorrência se mostra mais adequada para assegurar ampla participação de empresas potencialmente capacitadas, além de conferir à Administração maior segurança jurídica na seleção da proposta.

Ainda, como se vê do Projeto Básico e da minuta do edital do certame, o critério que será utilizado é o de menor preço, estando, nesse ponto, consoante o edital com o raciocínio aqui esboçado.

Quanto ao regime de contratação, o Projeto Básico (Anexo I) do presente certame adota o regime de execução de contratação semi-integrada, definido no art. 6º, XXXIII, da Lei nº 14.133/2021 como o “regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”.

Na contratação semi-integrada, o Projeto Básico é elaborado pela própria Administração, constando obrigatoriamente como documento integrante do Edital, cabendo ao contratado a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo e pela entrega do empreendimento em condições de operação. Este regime é expressamente autorizado pelo art. 46 da Lei nº 14.133/2021, sendo aplicável a obras de engenharia de maior complexidade técnica e operacional, como se verifica na construção habitacional ora licitada, que envolve sistemas construtivos objetos de norma brasileira ou inovadores com validação pelo Sistema Nacional de Avaliações Técnicas (SINAT), conforme exige o próprio edital.

Importa ressaltar que, nos termos do art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, o edital de licitação no regime de contratação semi-integrada obrigatoriamente deve contemplar a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Além disso, o § 4º do mesmo dispositivo determina que os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de responsabilidade da contratada na referida matriz. Essa exigência é atendida pelo Projeto Básico integrante do Edital, que deverá conter a matriz de riscos conforme os documentos técnicos disponibilizados no link indicado na capa do instrumento convocatório.

Anota-se ainda que, no regime semi-integrado, a licitação será realizada por preço global, nos termos do art. 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, e a sistemática de medição e pagamento vincula-se ao cumprimento de metas de resultado definidas para a execução das etapas do cronograma físico-financeiro, o que é compatível com a estrutura do instrumento convocatório em apreço.

Verifica-se que o Edital atende satisfatoriamente os requisitos para contratação de regime semi-integrado, atendendo-se o prazo mínimo definido e as possibilidades de alteração do Projeto Básico e a aprovação do Projeto Executivo pela Administração.

Para mais, de acordo com art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, ao fim da fase preparatória cabe à assessoria jurídica analisar a contratação, como se pode ver:

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.

Diversamente da Lei nº 8.666/93, que em seu art. 40 trazia disciplina minudente dos componentes do edital de licitação, a abordagem da Lei nº 14.133/2021 é ser sucinta em seu art. 25, que diz respeito aos itens genéricos que devem constar do edital, trazendo ao longo de seu texto diversos dispositivos concernentes a itens que devem estar presentes expressamente no edital.

Analisando-se detidamente o edital e minuta de contrato elaborados, verifica-se que estes estão de acordo com as prescrições da Lei de Licitações, razão pela qual são idôneos à contratação pretendida pela Administração Municipal, podendo a autoridade competente, se assim desejar, proceder à divulgação do edital.

Dessa forma, conclui-se que a modalidade de concorrência é juridicamente adequada e recomendável para a licitação em questão, em razão da natureza técnica e complexa do objeto. Por sua vez, o regime adotado (semi-integrado) também atende aos ditames da legislação.

Tal escolha atende aos princípios da legalidade, eficiência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, conforme preceitua o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, garantindo segurança jurídica ao processo licitatório.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exararem pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

PORTANTO, e

CONSIDERANDO os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

CONSIDERANDO tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seu Assessor que a esta subscreve, **OPINA** pela legalidade da contratação pretendida pelo Município, podendo se proceder à fase de divulgação do edital.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 18 de fevereiro de 2026.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672