



## **PARECER JURÍDICO Nº 136/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA**

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. SERVIÇOS JURÍDICOS. ESCRITÓRIO ESPECIALIZADO EM RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DO EXTINTO FUNDEF. INEXIGIBILIDADE. ANÁLISE JURÍDICA. LEGALIDADE.

### **1. DA SÍNTESE FÁTICA.**

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto à legalidade da celebração de contrato de prestação de serviços advocatícios com escritório especializado em recuperação de créditos decorrentes de valores repassados a menor do antigo FUNDEF.

O eventual contratado é o escritório de advocacia Monteiro & Monteiro Advogados Associados, inscrito na RFB sob o nº 35.542.612/0001-90. No desiderato de demonstrar sua especialidade técnica, acompanha os autos farta documentação de serviços prestados no mesmo objeto da contratação pretendida, incluindo acórdãos do STJ, STF, TRF-1, ofícios de expedição de precatórios, além de certidões para satisfação dos requisitos elementares de habilitação.

Além disso, o pedido de manifestação desta assessoria jurídica foi instruído com documento de formalização de demanda, termo de referência, estudo técnico preliminar, justificativo de preço acompanhada de contratos de outros municípios paraenses com o mesmo contratado e a proposta de trabalho do possível contratado.

É o sucinto 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, **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**” (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 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 os mesmos 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 CONTRATAÇÃO DIRETA. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. INEXIGIBILIDADE.**

A Prefeitura Municipal de Água Azul do Norte pretende a contratação de serviços advocatícios do escritório de Advocacia Monteiro & Monteiro, renomado escritório da área de direito público, notoriamente conhecido pelas suas demandas envolvendo créditos do antigo FUNDEF.

De acordo com o art. 72 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), para se instruir uma contratação direta, como no caso em apreço, é necessário documento de formalização de demanda, estimativa da despesa, pareceres jurídico e técnico, caso necessário, compatibilidade orçamentária, razão da escolha do contratado, justificativa do preço, comprovação de que o contratado preenche os requisitos mínimos de qualificação necessários ao desempenho dos trabalhos e a autorização da autoridade competente:

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 a documentação entregue a esta assessoria, verifica-se que todos os requisitos da contratação direta foram preenchidos.

Há documento de autoridade competente, formalizando a demanda e autorizando a contratação bem como expondo as razões pelas quais se pretende contratar o referido escritório.

Ainda, há expressa menção à dotação orçamentária que custeará a despesa, cumprindo com os requisitos financeiros.

Também consta da documentação a farta especialização que o escritório em apreço detém, tratando-se de escritório com manifesto *expertise* na área objeto da contratação. Ademais, o Município trouxe os contratos do escritório com os Municípios paraenses de Pacajá, Faro e Salvaterra, de modo que se pode afirmar, indene de dúvidas, que a contratação está dentro dos valores de mercado.

Os serviços de assessoramento jurídico, tanta pela antiga quanto pela nova Lei de Licitações, são havidos como predominantemente intelectuais, logo, cuida-se de hipótese de contratação direta, mais precisamente por inexigibilidade, já que, diante da especificidade dos serviços, não há que se falar em competição.

No bojo da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade é disciplinada pelo art. 74. Confira-se:

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:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

**b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**

**c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou**



**tributárias;**

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

**e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

[...]

**§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

**§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

[...]

(destacou-se)

Conforme os enunciados normativos destacados, depreende-se que a contratação de serviços de assessoria jurídica necessita da comprovação dos requisitos elencados no §3º acima referido, os quais, de maneira resumida, cuidam da comprovação da especialização técnica do prestador de serviço.

Pois bem.

Como já ressaltado acima, a documentação que instrui a proposta de trabalho do eventual contratado demonstra a especialidade técnica de seus serviços, cumprindo com o disposto na legislação aplicável, e, por consequência, comprovando sua habilitação técnica-profissional.

Cumprido ressaltar, inclusive, que conforme recente precedente do STF, qual seja, ADPF 1037, a contratação de escritórios de Advocacia para prestar serviços a Municípios só é possível diante da singularidade do objeto contratado e alta especialidade no desempenho dos serviços por parte do contratado. Confirma-se a ementa do julgado:

**Arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP.

3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação.



**4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF.**

5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais.

6. Parcial procedência do pedido.

O STF deixou assente que havendo Procuradoria Geral organizada no município, os serviços de representação judicial e extrajudicial do Município bem como o assessoramento e consultoria jurídicas é incumbência exclusiva da Advocacia Pública, forte na disposição constitucional a seu respeito nos arts. 131 e 132, CF.

Porém, a Corte também fez a ressalva sobre a possibilidade de contratação de escritórios de advocacia para serviços altamente especializados, considerada a realidade da PGM do ente e a singularidade dos serviços.

Desse modo, a contratação em apreço também se amolda à jurisprudência da Suprema Corte.

Ademais, traz também certidões de regularidade fiscal, trabalhista, social a fim de comprovar a aptidão econômica da pessoa jurídica.

Diante disso, não se verifica quaisquer óbices legais à contratação pretendida pela Secretaria de Administração do Município de Água Azul do Norte.

### **3. CONCLUSÃO**

**EX POSITIS**, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar 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 seus assessores que a esta subscreve, **OPINA** pela legalidade da contratação dos serviços técnicos especializados de assessoria jurídica pretendidos pela Prefeitura Municipal de Água Azul do Norte.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 22 de outubro de 2024.

**GLEYDSON GUIMARÃES**  
**OAB/PA Nº 14.027**