PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 0701001/2024-CMSLP

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: 001/2025

REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ

INTERESSADO: COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA OS SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA (ADVOGADOS), COM INTENTO EM ATENDER A CASA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ, PELO PERIODO DE 12 (DOZE) MESES.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA (ADVOGADOS). MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE DE POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 74, III, "c", § 3º, DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

Consistem os autos remetidos a esta assessoria jurídica de procedimento administrativo prévio, visando a contratação de pessoa jurídica especializada conforme destacado no objeto acima epigrafado para a Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- Documento de Formalização de Demanda (DFD), datado de 03/01/2025, tendo como setor requisitante a Comissão de Contratação da Câmara de Santa Luzia do Pará, cujo objeto é o serviço de assessoria e consultoria jurídica (advogados);
- Estudos Técnicos Preliminares (ETP), de 03/01/2025, indicando necessidade e requisitos da contratação, assim como levantamento de mercado, estimativa de valor da contratação (acompanhado de contratos de outros entes da Administração Pública), fiscalização, forma de entrega e viabilidade da aquisição;
- Mapa de Riscos, datado de 03/01/2025, apresentando os possíveis riscos durantes as fases de instrução, escolha do(s) fornecedor(es) e execução do(s) contrato(s);
- Termo de Referência com descrição e quantitativo dos itens;
- Ofício nº 041/2024 – Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará, de 03/01/2025, encaminhado à empresa PEDRO OLIVEIRA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ: 40.391.501/0001-60, solicitando proposta de preços para a prestação do serviço, acompanhada de documentos necessários à instrução do processo;

- Proposta da empresa PEDRO OLIVEIRA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ: 40.391.501/0001-60, juntamente com os documentos indicados no Ofício nº 041/2025;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Termo de Referência com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2025), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas;
- Despacho do Departamento de Contabilidade ao Gestor da Câmara, atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 06 de janeiro de 2025;
- Autorização de Despesas, assinada pelo Presidente da Câmara, determinando ao setor competente o impulso do procedimento adequado à realização do processo acima epigrafado;
- Autuação do procedimento sob o nº 0701001/2025 – CMSLP, em 07/01/2025, pela Comissão de Contratação, como INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2025 – CMSLP. Anexo ao documento constam: **(i.)** Portaria nº 005/2025, de 02/01/2025, referente à nomeação do Agente de Contratação; **(ii.)** Portaria nº 006/2025, de 02/01/2025, nomeando a Comissão de Contratação; e **(iii.)** Portaria nº 007/2025, de 02/01/2025, que dispõe sobre a nomeação de Fiscal de Contratos da Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará;
- Juntada de Protocolo, datada de 07/01/2025, assinada pela Agente de Contratação;
- Justificativa para o processo de Inexigibilidade de Licitação, datado de 07/01/2025 e assinado pelos Membros da Comissão de Contratação e Agente de Contratação;
- Minuta do Contrato; e
- Despacho encaminhando os autos à Assessoria Jurídica para a elaboração de parecer.

Nos termos elencados acima chegaram os autos do procedimento para emissão de parecer desta assessoria jurídica.

II – PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, 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:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

> 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. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ

administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida. (TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido. (TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. 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.

Neste sentido 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

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ

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.

III – FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se é caso de inexigibilidade de licitação, mas esta Assessoria Jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade – em termos simplórios – é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

> CF/88. Art. 37. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Tal princípio – o da licitação –, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (exceptiones sunt strictissimoe interpretationis). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis.

A contratação ora sob análise se amolda à hipótese de inexigibilidade de licitação, eis que se subsume à hipótese do art. 74, III, "c", § 3º, da Lei n.º 14.133/2021. Vejamos:

> 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:
> (...)
> c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
> (...)
> § 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.

Observa-se que, dentre os serviços técnicos elencados no texto legal acima, temos **"assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias"**, o que deixa cristalina a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para a emissão de pareceres, assessoria ou consultoria técnica.

Outrossim, é de bom alvitre ressaltar que a autorização para a contratação direta em destaque, por meio de inexigibilidade de licitação, com sua devida previsão legal, carece de profissional com **notória especialização**.

Neste caso, faz-se necessário conferir o entendimento trazido pelo Art. 6, XIX, da NLL, sobre a notória especialização:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, **permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato**; **(Grifo Nosso)**

Neste sentido, Matheus Carvalho (Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada, 3º Edição, p.350) assim se manifesta:

> Para a contratação direta é necessário que o contratado tenha notória especialização, que é obtida observando-se desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados à atividade.

Logo, conclui-se que, de acordo com os documentos apresentados pela empresa PEDRO OLIVEIRA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ: 40.391.501/0001-60, apontam que a mesma é detentora de notória especialização, chegando-se ao entendimento de que tal empresa tem capacidade técnica de prestar os SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA (ADVOGADOS), COM INTENTO EM ATENDER A CASA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ, por meio de inexigibilidade de licitação.

À guisa de arremate, o artigo 74, inciso III, "c", da Lei 14.133/2021 e a doutrina pátria, colacionada acima, apresenta permissivo legal o qual fundamenta a contratação de Pessoa Jurídica para a prestação de serviços de assessoria, consultoria e análise em processos licitatórios e contratos administrativos por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a impossibilidade de concorrência por se tratar de serviços intelectuais impossíveis de serem auferidos em termos de preço mais baixo, uma vez caracterizados como serviços técnicos de notória especialização, de acordo com o atestado de capacidade técnica.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 74, inciso III, "c", da Nova Lei de Licitações, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da contratação direta de SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA (ADVOGADOS), COM INTENTO EM ATENDER A CASA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e na minuta do contrato. Não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão final cabe ao Gestor.

Como diz JUSTEN FILHO "o essencial é a regularidade dos atos, **não a aprovação da assessoria jurídica**", ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

À consideração superior.

É o parecer, S.M.J.

Santa Luzia do Pará, 09 de janeiro de 2025

GABRIEL ALBERTO SOUZA DE MORAES

Assinado de forma digital por GABRIEL ALBERTO SOUZA DE MORAES
Dados: 2025.01.09 17:59:28 -03'00'

Gabriel Moraes
Assessor Jurídico
Advogado – OAB/PA nº 38.786

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ