



PARECER JURÍDICO Nº 038/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA

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

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LIVROS PARA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. VALOR BAIXO. R\$6.800,00. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA Nº 01.2024.110.006. ANÁLISE JURÍDICA. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO DA ASSESSORIA.

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 contratação direta, caso de dispensa de licitação, de livros para a Secretaria de Educação, em razão do diminuto valor da aquisição pretendida.

O pedido de manifestação desta assessoria jurídica foi instruído com aviso de contratação direta e termo de referência, no qual consta a justificativa da contratação, indicação dos recursos orçamentários que custearão a despesa, obrigações do contratado, entre outros itens necessários.

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.
(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, **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. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO DESTA ASSESSORIA JURÍDICA PELA REALIZAÇÃO DE PREGÃO.

A Secretaria Municipal de Educação de Água Azul do Norte pretende a compra de livros didáticos para a rede municipal de ensino. Considerando o valor da contratação desejada, pretende se utilizar da figura da dispensa de licitação.

Dispensa de licitação é um dos casos de contratação direta, conforme preceitua o art. 72 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Para instruir o processo, faz-se necessário os seguintes documentos:

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 jurídica para elaboração de seu parecer, verifica-se carecer de documento de formalização de demanda, o qual deverá impreterivelmente ser juntado aos autos se a administração pretende prosseguir com a demanda, pois a formalização é documento indispensável para qualquer contratação pública.

Outrossim, chamou atenção desta assessoria que a despeito de a administração falar em contratação direta, o aviso de dispensa se assemelha muito



mais a um legítimo edital de licitação, com hora e data para recebimento de propostas, como eventuais licitantes poderão participar via portal de compras públicas, entre outras coisas.

Também se notou que não acompanha o pedido de manifestação qualquer documento sobre um contratado já escolhido. Na verdade, apesar de a administração chamar de dispensa de licitação, a documentação carreada é de um legítimo processo licitatório, atendendo às prescrições legais para tanto.

Nessa toada, esclarece-se que caso a administração vá, de fato, realizar a licitação pelo portal de compras, entende-se seja mais conveniente se utilizar de pregão, pois, em que pese chamar o procedimento de dispensa de licitação, a administração estará, na verdade, licitando, não dispensando o procedimento licitatório.

Dessa forma, por se tratar de compra de bens comuns, na qual ainda se procederá a alguma forma de disputa entre os possíveis contratados, compreende-se que o pregão possa atender melhor aos interesses da administração.

Faz-se esta recomendação por conta do disposto no art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Confirma-se o dispositivo:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Como o procedimento feito pela administração até o presente momento mais parece um legítimo processo licitatório, não uma dispensa, a recomendação desta assessoria é para evitar que em futuras contratações pretendidas pelo Fundo Municipal de Educação, não haja quaisquer dos óbices do §1º, I e II, a saber, já ter sido realizado outras dispensas que comprometam o limite permitido por lei.

Todavia, frise-se: não há qualquer ilegalidade no contratação direta pretendida. Pelo contrário. Juntando-se o documento de formalização de demanda,



poderá a administração realizar contratação direta sem qualquer problema.

Contudo, esta assessoria, em seu mister de bem orientar o Município, recomenda a realização de pregão, diante de os procedimentos até então adotados mais se assemelharem a uma legítima licitação do que uma contratação direta, já que se pretende realizar competição entre possíveis licitantes, enquanto na contratação direta, em regra, já se tem o futuro contratado, o que não consta na documentação entregue a esta assessoria.

No mais, pretende-se também, com essa opinião, evitar o comprometimento do valor disponível para futuras contratações diretas pelo Fundo Municipal de Educação.

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:**

- a) Pela juntada do documento de formalização de demanda;
- b) Pela legalidade da contratação direta pretendida;
- c) A título de recomendação, diante dos procedimentos até então adotados e inexistência de um contratado já escolhido, a realização de pregão, a fim de não comprometer os limites para futuras contratações diretas.



Reitera-se que não há nenhuma ilegalidade no procedimento adotado pelo Município, podendo proceder à dispensa se assim entender pertinente, tratando-se de mera opinião orientativa desta assessoria.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 25 de abril de 2024.

GLEYDSON GUIMARÃES
OAB/PA Nº 14.027