



## PARECER JURÍDICO

### PROCESSO N° P421967/2025

**ASSUNTO:** Incentivo aos grupos de Bois e Reisados de Sobral, nas categorias adulto, infanto-juvenil e iniciante para montagem e apresentação no ciclo festivo de bois e reisados de 2025/2026.

**OBJETO:** Análise jurídica da contratação pretendida pela Administração Pública, no âmbito do presente processo administrativo, à luz do disposto nos artigos 53 e 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

#### I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria da Juventude e Cultura - SEJUC, por meio da Coordenadoria de Políticas Culturais, com o objetivo de realizar a contratação por Inexigibilidade de Licitação, nos termos do art. 74, IV da Lei nº 14.133/2021, dos grupos de Bois e Reisados selecionados no Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC, **BOIS E REISADOS DE SOBRAL, NAS CATEGORIAS ADULTO, INFANTOJUVENIL E INICIANTE PARA MONTAGEM E APRESENTAÇÃO NO CICLO FESTIVO DE BOIS E REISADOS DE 2026**, com o valor total de **R\$ 158.000,00 (cento e cinquenta e oito mil reais)**.

A presente demanda tem por finalidade, conforme exposto na justificativa acostada aos autos, fomentar e valorizar manifestações de reconhecida relevância sociocultural que integram o patrimônio imaterial da cultura popular nordestina, notadamente os grupos de Bois e Reisados, os quais desempenham papel fundamental na preservação da memória coletiva e dos saberes e fazeres tradicionais. Inseridos no ciclo festivo natalino e nas celebrações do Dia de Reis, tais grupos contribuem para o fortalecimento da identidade cultural da população, asseguram a continuidade das tradições entre gerações e, para além de sua dimensão simbólica e histórica, promovem inclusão social, formação cultural de crianças e jovens e a dinamização da



economia criativa local, envolvendo artistas, artesãos, músicos e a comunidade em geral.

Cumpre destacar, ainda, que a expressão cultural desenvolvida pelos grupos de Bois e Reisados configura patrimônio cultural imaterial do Município de Sobral, nos termos da Lei Municipal nº 1.244/2013. Dessa forma, revela-se legítima e necessária a atuação protetiva do Poder Público Municipal, em consonância com o disposto no art. 215 e no §1º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

Além disso, o incentivo às manifestações da cultura popular encontra respaldo no ordenamento jurídico municipal, especialmente no art. 185 da Lei Orgânica do Município de Sobral, bem como nos arts. 5º e 37, incisos III e IX, da Lei Municipal nº 1.471/2015, que instituiu o Sistema Municipal de Cultura no âmbito de Sobral.

Diante da relevância da preservação das manifestações da cultura tradicional e popular representadas pelos grupos de Bois e Reisados do Município de Sobral, e com fundamento nos dispositivos constitucionais que asseguram a promoção da cultura e a proteção do patrimônio cultural (arts. 215 e 216 da Constituição Federal), bem como no art. 185 da Lei Orgânica do Município de Sobral e nos arts. 5º e 37, incisos III e IX, da Lei Municipal nº 1.471/2015, que instituiu o Sistema Municipal de Cultura, o Município promoveu a publicação do Edital nº CD25002 – SEJUC.

O referido edital viabilizou o credenciamento de grupos de Bois e Reisados, nas categorias Adulto, Infantojuvenil e iniciante, para fins de montagem e apresentação no Ciclo Festivo de Bois e Reisados 2026, cujo procedimento observou devidamente os princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, culminando na publicação do Termo de Adjudicação e Homologação no Diário Oficial do Município nº 2.200, em 28 de novembro de 2025.

Para fins de aferição da razoabilidade dos valores a serem despendidos pela Administração Pública, bem como para subsidiar a análise da regularidade



da contratação direta por inexigibilidade de licitação, toma-se como referência o quantitativo de grupos habilitados no âmbito do Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC.

Nesse contexto, foram selecionados quatorze grupos de Bois e Reisados da categoria I (Adulto), ao valor individual de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), cinco grupos da categoria II (Infantojuvenis), ao valor unitário de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), e um grupo da categoria III (Iniciante), ao valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), perfazendo o montante global de R\$ 158.000,00 (cento e cinquenta e oito mil reais).

Além disso, verifica-se que o processo administrativo foi devidamente instruído com todos os documentos indispensáveis à habilitação e à formalização da contratação dos grupos selecionados, incluindo, em especial, a Comunicação Interna expedida pela Coordenadoria de Políticas Culturais da SEJUC, por meio da qual se solicita a abertura do processo administrativo para viabilizar a formalização de contratação, bem como a justificativa da contratação, do preço e da escolha dos contratados; a justificativa de preços e dotações orçamentárias.

É o breve relatório, passa-se à análise.

## II. DA NATUREZA OPINATIVA E DOS LIMITES DA ANÁLISE

É importante destacar, de início, que no âmbito da Administração Pública vigora como regra geral a necessidade de licitação para a celebração de contratos. Todavia, a Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico de licitações e contratos administrativos, estabelece situações excepcionais em que se admite a contratação direta de bens e serviços pela Administração, seja por dispensa, seja por inexigibilidade de licitação, conforme previsto em seu art. 74, inciso IV.

Diante disso, a presente análise jurídica tem como propósito auxiliar a autoridade responsável no exercício do controle prévio de legalidade, em conformidade com o disposto no art. 53, § 4º, da mencionada lei. Trata-se,



# PREFEITURA DE SOBRAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL • FOLHA:  
172 • Nº PROCESSO:  
P421967/2025  
SEJUC

portanto, de manifestação **opinativa e não vinculante**, cuja finalidade é **subsidiar tecnicamente a autoridade competente para a prática do ato administrativo**, sem substituí-la na formação da decisão final.

Esse entendimento encontra respaldo consolidado na doutrina administrativista, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O parecer jurídico tem natureza opinativa e não substitui a decisão da autoridade administrativa, que pode, justificadamente, acatar ou afastar a orientação jurídica recebida.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 121).

Além disso, conforme dispõe o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, eventual decisão administrativa que divergir das orientações jurídicas apresentadas deverá conter **motivação expressa nos autos**, o que reafirma o caráter **consultivo e não imperativo** desta manifestação.

A própria jurisprudência dos tribunais superiores firmou entendimento no sentido de que manifestações jurídicas não possuem força obrigatória nem ensejam responsabilidade direta do parecerista, salvo nas hipóteses em que reste configurado dolo ou erro grosseiro.

Nesse contexto, merecem destaque os seguintes precedentes:

**STF MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 3101-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP 00250.**

**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



# PREFEITURA DE SOBRAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL • FOLHA: 173  
Nº PROCESSO: P421967/2025  
SEJUC

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 ADPF: 412 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/02/2020**

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O parecer jurídico de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento jurídico aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido.

**STJ AgRg no REsp: 1857636 SP 2020/0008154-6, Relator: Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, Data de Julgamento: 15/04/2024, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2024 PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. INÉPCIA DA DENÚNCIA. PROCURADOR MUNICIPAL. EMISSÃO DE PARECER. 1. Na linha da orientação desta Corte Superior, "a mera emissão de parecer opinativo encontra-se sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do art. 133 da Constituição Federal" (RHC n. 126.954/SC, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 17/12/2021). 2. Fazia-se necessário que a denúncia descrevesse, em relação aos recorridos, mais do que o exercício de seus misteres, ou seja, a emissão de parecer. Entretanto, não há a indicação de conluio com os demais denunciados ou mesmo atuação que exorbitasse as regras atinentes às funções exercidas. 3. Agravo Regimental desprovido.**



Cumpre registrar que inexiste previsão legal que imponha à unidade de consultoria jurídica a fiscalização posterior quanto ao efetivo cumprimento das recomendações exaradas. Assim, a adoção ou o afastamento da orientação oferecida insere-se na esfera de competência da autoridade administrativa responsável, que exerce sua discricionariedade decisória dentro dos limites fixados pela legislação.

Em consonância com a orientação da Advocacia-Geral da União, consolidada na Boa Prática Consultiva nº 7 (Manual de Boas Práticas Consultivas, Portaria Conjunta nº 01/2016), recomenda-se que as manifestações jurídicas não avancem, salvo em situações excepcionais, sobre questões de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Nessas circunstâncias, cabe à autoridade competente reunir os subsídios necessários para a adequada conformação do ato, no exercício de sua função decisória.

**Superadas tais observações e ressalvas, passa-se ao exame estritamente jurídico da matéria em apreço.**

### III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, cumpre salientar que a atuação da Administração Pública encontra-se submetida aos princípios consagrados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional pertinente, os quais se apresentam como parâmetros essenciais para orientar e legitimar toda a conduta administrativa.

Nesse contexto, em observância a tais princípios, a Constituição Federal instituiu a regra geral da obrigatoriedade de licitação para os órgãos e entidades do Poder Público, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, conforme se passa a expor.

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.

O procedimento licitatório tem como finalidade possibilitar à Administração Pública a seleção de propostas aptas a atender ao interesse público, levando em conta, entre outros fatores, a habilitação técnica, jurídica e econômico-financeira dos interessados, bem como a qualidade e o preço do objeto a ser contratado.

Em razão dos princípios que orientam a atuação administrativa, a realização de licitação constitui a regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pelo Poder Público. A respeito desse tema, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 29-11-07, DJE de 7-3-08).

Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, também conhecida como o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, contemplou em seu texto as hipóteses de inexigibilidade de licitação, expressamente previstas no art. 74 do referido diploma legal. Tais situações



configuram exceções à regra geral, aplicáveis quando a competição se mostra inviável, em razão das próprias características do objeto a ser contratado.

A respeito da matéria, mostra-se oportuno mencionar o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos seguintes termos:

As hipóteses arroladas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 autorizam o gestor público, após comprovada a inviabilidade de competição, contratar diretamente o objeto da licitação. **É importante observar que o rol descrito no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 apresenta elenco exemplificativo das situações de inexigibilidade de licitação.** (TCU. Manual de Licitações e Contratos: Jurisprudência e Orientações, p. 619)

16. De acordo com a legislação citada acima, aplica-se, para a situação em análise, a Lei 8.666/1993, que, na cabeça do seu art. 25, traz a “inviabilidade de competição” como única condição para que se considere inexigível a licitação, considerando que **os incisos desse artigo contêm rol meramente exemplificativo** (TCU. Acórdão nº 648/2014 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro).

Ademais, assim dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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;



# PREFEITURA DE SOBRAL

- 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;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

No âmbito dos presentes autos, entende-se que o objeto da contratação se enquadra na hipótese prevista no inciso IV do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a inviabilidade de competição, aliada à existência de prévia seleção pública realizada por meio do Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC. Ressalte-se que referido procedimento observou, de forma adequada, os princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, isonomia, publicidade, moralidade, devido processo legal e contraditório.

Nessa perspectiva, conforme consta do Termo de Adjudicação e Homologação do Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC, publicado no Diário Oficial do Município nº 2.200, em 28 de novembro de 2025, foram regularmente selecionados 14 (quatorze) Grupos de Bois e Reisados da categoria I (Adulto), 5 (cinco) da categoria II (infantojuvenis) e 1 (um) grupo da categoria III (Iniciante), todos devidamente relacionados na justificativa de preços. Assim, encontram-se legitimamente habilitados à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, pelo Município de Sobral, por intermédio da Secretaria Municipal da Juventude e Cultura – SEJUC.



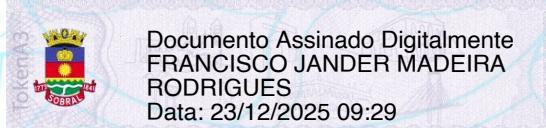
No que se refere ao valor da contratação, o montante global de R\$ 158.000,00 (cento e cinquenta e oito mil reais) revela-se compatível e proporcional, considerando os valores previamente fixados no Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC, quais sejam: R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por grupo da categoria Grupo de Bois e Reisados Adulto, R\$ 6.000,00 (seis mil reais) por grupo da categoria Grupo Infantojuvenil e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por grupo da categoria iniciante. Desse modo, diante da quantidade de grupos selecionados em cada categoria, verifica-se que o valor total está plenamente alinhado às disposições estabelecidas no referido edital.

#### IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, à luz dos fundamentos fáticos e jurídicos anteriormente apresentados e da análise da documentação que instrui os autos, esta Coordenadoria Jurídica **OPINA** pela possibilidade de contratação dos grupos de Bois e Reisados selecionados por meio do **Edital de Credenciamento nº CD25002 – SEJUC**, com fundamento na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, data da assinatura eletrônica.



**FRANCISCO JANDER MADEIRA RODRIGUES**

Coordenador Jurídico – SEJUC  
OAB/CE Nº 38.950