



**PARECER JURÍDICO**

**INTERESSADO:** Secretaria da Juventude e Cultura – SEJUC

**ASSUNTO:** Análise da possibilidade de contratação direta por Inexigibilidade de Licitação – Lei nº 14.133/2021

**OBJETO:** Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços técnicos de assessoramento à gestão e operacionalização da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB)

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica de processo administrativo que tem por objeto a contratação de serviços de assessoria técnica voltada à gestão e operacionalização integral de chamamentos públicos, editais, chamadas públicas, marcos regulatórios e demais ações necessárias à execução da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), instituída pela Lei federal nº 14.399/2022, no âmbito do município de Sobral/CE.

O objeto da contratação compreende atividades de apoio técnico, orientação operacional, estruturação de fluxos, acompanhamento de execução e demais ações necessárias à adequada implementação da política pública mencionada, conforme detalhado no Termo de Referência.

O referido processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda (DFD);
2. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
3. Termo de Referência;
4. Proposta comercial da empresa a ser contratada com o detalhamento dos serviços a serem executados;
5. Justificativa da contratação;
6. Justificativa quanto às exigências de habilitação, incluindo a dispensa de qualificação econômico-financeira;



7. Cartão CNPJ da empresa;
8. Certidões de regularidade da empresa e;
9. Demais documentos pertinentes à instrução processual.

Em síntese, a contratação é justificada pela necessidade de apoio técnico especializado à Administração na execução da Política Nacional Aldir Blanc, considerando a complexidade operacional da política pública, a necessidade de padronização de procedimentos e o suporte técnico às etapas de implementação, monitoramento e execução.

Soma-se a isso o fato de que, atualmente, a Secretaria não dispõe de equipe técnica com dimensionamento e qualificação suficientes para absorver integralmente tais demandas, sem prejuízo das demais atividades institucionais já desempenhadas, o que evidencia a necessidade de apoio técnico específico.

Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada para assessoramento técnico na gestão e operacionalização da PNAB revela-se medida necessária para assegurar a conformidade normativa, a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

Ressalta-se que o objeto possui natureza predominantemente intelectual, não envolvendo fornecimento de bens ou execução de obras, tampouco exigindo mobilização relevante de recursos materiais por parte da contratada.

Nessa esteira, após a instrução processual, os autos foram encaminhados a essa Coordenação Jurídica para análise conclusiva acerca da viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

É o breve relatório.

## **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 III.

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, 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

Página **3** de **8**



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 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.

Cumprir registrar que inexistente 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

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e inexigibilidade de licitação.



“**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.”

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório. Somente naqueles casos onde a licitação for inviável é que poderá ser efetuada a inexigibilidade de licitação.

A presente inexigibilidade da licitação encontra fundamento legal no art. 74, III, alínea c, da Lei nº. 14.133/2021, a seguir transcrito:

“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.

Sobre o tema, vale destacar os ensinamentos do livro “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 2ª edição, e-book, cujo coordenador é o professor Joel de Menezes Niebuhr:



“Outrossim, a Administração Pública deve ser cuidadosa na instrução de tais processos de inexigibilidade, especialmente no que tange ao conjunto de provas sobre a exclusividade do fornecedor. É que a inexigibilidade se configura com a efetiva inviabilidade de competição, o que depende de uma condição de fato.

Nesse sentido, só é lícito contratar diretamente ao argumento da exclusividade do fornecedor se ele for, verdadeiramente, exclusivo. Aí vale todo tipo de prova, especialmente, a resultante dos esforços empreendidos na pesquisa dos produtos ofertados no mercado.”

A Lei n. 14.133/2021 traça o roteiro processual básico a ser observado em casos de contratação direta:

“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.”

A notória especialização profissional decorre, portanto, de elevado grau de respeitabilidade e de admiração, de forma que se permita inferir que o trabalho é essencial e o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado.



#### **IV. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, depreende-se do processo em tela, que os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico se encontram atendidos.

Sendo assim, esta Coordenação Jurídica, opina pela possibilidade de ser assinado o Termo de Inexigibilidade de Licitação, uma vez que o processo seguiu todos os parâmetros legais exigidos para o caso em tela.

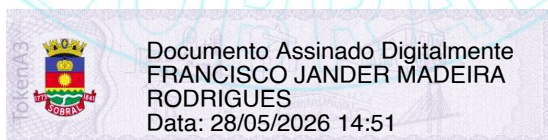
Opina, também, pela posterior publicação do respectivo extrato do Termo, para tornar pública a Inexigibilidade realizada, com fulcro do art. 74, III, alínea c, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva-se, contudo, que os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e de conveniência administrativa não se inserem na esfera de atribuição desta Coordenadoria Jurídica, permanecendo sob a responsabilidade do setor demandante. O exame ora realizado baseou-se exclusivamente nas informações e justificativas apresentadas pela Equipe de Planejamento da SEJUC, que permanecem como fundamentos da motivação administrativa.

Dessa forma, sugere-se a remessa dos autos à autoridade superior para ciência e deliberação, com posterior encaminhamento à Central de Licitações do Município de Sobral – CELIC, a fim de que sejam adotadas as providências administrativas necessárias à formalização da contratação direta ora analisada.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, data da assinatura eletrônica.



**FRANCISCO JANDER MADEIRA RODRIGUES**

Coordenador Jurídico – SEJUC

OAB/CE Nº 38.950