



## **PARECER JURÍDICO Nº 73/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA**

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

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, XV, DA LEI Nº 14.133/2021. SERVIÇOS TÉCNICO-ESPECIALIZADOS PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA REALIZAR PROCESSO SELETIVO DE ACS E ACE.

### **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, referente à possibilidade de contratação direta de instituição para realizar processo seletivo de ACS (Agente Comunitário de Saúde) e ACE (Agente de Combate às Endemias), na modalidade dispensa de licitação.

O pedido de manifestação desta assessoria jurídica foi instruído com memorandos, documento de formalização de demanda, designação de servidor(es) responsável (eis) pela condução da licitação, estudo técnico preliminar, pesquisa de mercado com preços apresentados por possíveis fornecedores.

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, **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. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA REALIZAR PROCESSO SELETIVO DE ACS E ACE.**

A Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte irá realizar processo seletivo para 02 (dois) Agentes de Combate às Endemias (ACE) e 03 (três) Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Para isso, pretende contratar uma instituição que realize o processo seletivo em questão. Considerando o objeto 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 o correto cumprimento da legislação. Há documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar, estimativa da despesa e suas respectivas dotações orçamentárias de custeio.

Então, cabe, neste momento, análise jurídica da contratação. Após, pode-se remeter à autoridade competente para autorizar ou não a celebração do contrato



requerido, sem prejuízo de se justificar, no processo de contratação, para o fiel cumprimento do que prevê o art. 72 da Nova Lei de licitações acima transcrito.

No caso em exame, pretende-se a contratação de instituição para realizar processo seletivo de ACS (Agente Comunitário de Saúde) e ACE (Agente de Combate às Endemias), mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;”

Verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 trouxe uma hipótese que já era prevista pela Lei nº 8.666/93 em seu art. 24, XIII, com uma nova redação. Tendo em vista a compatibilidade dos dispositivos mencionados, o Tribunal de Contas da União estabeleceu os seguintes termos na Súmula nº 287:

É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Em atenção a isso, para atender a demanda da Prefeitura Municipal de Água Azul do Norte, a instituição a ser contratada deve atender a todas as especificidades descritas nas etapas do processo seletivo público. Como se vê, o interesse público a nortear a dispensa de licitação prende-se à essencialidade do cargo ou das respectivas atividades para o atingimento dos objetivos institucionais do Órgão contratante.

Considerando a pesquisa de mercado apresentada, os valores dos orçamentos e os documentos anexados no Processo nº 00046.2024.120.01 da Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte, observa-se que a contratação pretendida se encontra em sintonia com os requisitos estabelecidos pela legislação, logo, é plenamente possível a contratação por dispensa de licitação.



Por fim, considerando o princípio da publicidade, norteador de todo o direito administrativo, deve-se atentar às previsões dos §§3º e 4º do art. 75 da Lei federal nº 14.133/2021, que são orientações de condutas desejáveis à administração, mas não necessariamente obrigatórias, quais sejam, divulgar no *site* da prefeitura, pelo prazo mínimo de três dias úteis, aviso da contratação, para que outros interessados possam manifestar interesse e pagar a contratação porventura realizada com cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas.

### 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, via dispensa de licitação, da contratação de instituição para realizar processo seletivo de ACS (Agente Comunitário de Saúde) e ACE (Agente de Combate às Endemias) pretendidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 12 de julho de 2024.



Gleydson Guimarães  
Advocacia

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