PARECER JURÍDICO Nº 122/2025

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Comissão Permanente de Licitação.

Assunto: Concessão de exploração dos espaços públicos onde será realizado a Semana Santa de Gravatá 2025, especificamente o pátio de eventos chucre mussa zarzar, nos dias 19 e 20 de abril de 2025, com obrigação de fornecimento pela concessionária de parte da estrutura necessária para realização (palco, sonorização, iluminação, camarins, fechamentos metálicos, grades de contenção, telão de led), incluindo montagem, desmontagem, transporte, limpeza e manutenção bem como captação de patrocínios, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

Natureza: Consulta

Ementa: Concessão de exploração dos espaços públicos onde será realizado a Semana Santa de Gravatá 2025, especificamente o pátio de eventos chucre mussa zarzar, nos dias 19 e 20 de abril de 2025, conforme especificações constantes do Termo de Referência. Possibilidade jurídica. Análise da questão à vista dos preceitos contidos na Lei nº 14133/21.

1. RELATÓRIO

Instada à manifestação desta Procuradoria pela Comissão Permanente de Licitação, através do oficio 41/2025, nos autos do processo licitatório 24/2025 – concorrência 01/2025, referente à Concessão de exploração dos espaços públicos onde será realizado a Semana Santa de Gravatá 2025, especificamente o pátio de eventos chucre mussa zarzar, nos dias 19 e 20 de abril de 2025, com obrigação de fornecimento pela concessionária de parte da estrutura necessária para realização (palco, sonorização, iluminação, camarins, fechamentos metálicos, grades de contenção, telão de led), incluindo montagem, desmontagem, transporte, limpeza e manutenção bem como captação de patrocínios, bem como captação de patrocínios, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) Documento de formalização da demanda;
II) Estudo técnico preliminar;
III) Declaração da Equipe de Planejamento;
IV) Planilha orçamentária;
V) Termo de referência;
VI) Portaria de nomeação dos fiscais e gestores;

VII) Edital e minutas;

É o breve relatório.

Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, que substitui a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), dinâmica uma série de inovações nas regras para contratações públicas no Brasil. Dentre essas mudanças, o papel do olhar jurídico nos processos licitatórios continua sendo um ponto relevante, principalmente em relação ao seu caráter opinativo. Analisando a legislação à luz da nova norma, fica evidente que o olhar jurídico mantém sua natureza consultiva, ou seja, meramente opinativa, sem caráter vinculante, mas com uma importância estratégica dentro do processo licitatório.

O artigo 53 da Lei 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade da emissão de pareceres jurídicos avisos à deflagração de procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos. No entanto, a própria lei não atribui carácter vinculante a esses pareceres. Ou seja, a decisão final sobre o prosseguimento ou não do processo de licitação continua a ser de responsabilidade da autoridade administrativa, que pode ou não seguir as orientações fornecidas pelo corpo jurídico.

Esse aspecto reafirma a função opinativa do parecer jurídico. Ele é uma peça técnica que analisa a legalidade e a regularidade do procedimento, sem que suas partes tenham de ser seguidas de forma obrigatória. O gestor público tem o poder de decisão e pode optar por adotar ou não as recomendações contidas no parecer. **A discricionariedade da autoridade** é mantida, mesmo diante de uma análise jurídica que aponte riscos ou inconsistências no procedimento licitatório.

A análise jurídica tem o objetivo de evitar futuras judicializações ou impugnações ao processo licitatório. Mesmo sendo opinativo, o parecer jurídico pode examinar sondagens formais e materiais, possibilitando que o gestor reavalie as condições do certo antes que a decisão final seja tomada. Se a autoridade decidir não seguir o parecer, ela deve justificar, nos autos do processo, as razões pelas quais entende que a recomendação não será acatada, garantindo assim a transparência de sua decisão.

A jurisprudência já sedimentou entendimento ao dizer que:

> RECURSO EM HABEAS CORPUS. IMPUTAÇÃO DE CONDUTAS DESCRITAS NOS ARTS. 89, CAPUT, DA LEI N. 8.666/1993 E 312, 2ª PARTE, DO CP. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO. PARECER MERAMENTE OPINATIVO. AUSÊNCIA DE DOLO. PRERROGATIVA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO.

IMUNIDADE PREVISTA NO ART. 133 DA CF. LIMINAR CONFIRMADA. 1. A extinção prematura da ação penal, pela via do habeas corpus, somente se dá em hipóteses excepcionais, nas quais seja patente a atipicidade da conduta, a ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade do delito, ou a presença de alguma causa extintiva de punibilidade. Além disso, a jurisprudência desta Corte admite o trancamento da ação penal quando inepta a exordial acusatória, sem prejuízo de que outra peça acusatória seja oferecida, desde que sanados os vícios que ensejaram tal reconhecimento. 2. No caso, a inicial acusatória descreve a inobservância de formalidade e desvio de verba pública, contudo a descrição dos fatos ilícitos imputados ao advogado, ora recorrente, limitam-se à emissão de parecer como Procurador municipal em processo licitatório. Não há, na denúncia, nenhuma menção de que o recorrente teria extrapolado os limites do seu mister nem mesmo a existência de conluio ou dolo específico de causar dano ao erário. 3. Consoante precedentes desta Corte Superior de Justiça, 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. 4. Recurso em habeas corpus provido para trancar a Ação Penal n. 0001683-26.2017.8.24.0069, com trâmite na 2ª Vara Criminal de Sombrio/SC, apenas em relação ao ora recorrente, Lincon de Matos Stuart. (STJ - RHC: 126954 SC 2020/0112637-9, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Julgamento: 14/12/2021, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/12/2021) (destaque nosso)

EMENTA: "HABEAS CORPUS" - ADVOGADO QUE EMITE PARECER FAVORÁVEL À CONTRATAÇÃO COM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO -INVIOLABILIDADE DO ADVOGADO EM SEUS ATOS E MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO -NATUREZA MERAMENTE OPINATIVA DO PARECER - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL - POSSIBILIDADE - ATIPICIDADE DA CONDUTA - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA - ORDEM CONCEDIDA. - Se o advogado é inviolável em seus atos e manifestações no exercício da profissão e se o parecer por ele emitido possui caráter meramente opinativo, cabível é o trancamento da ação penal, em razão da atipicidade da sua conduta. (TJ-MG - HC: 10000180522740000 MG, Relator: Catta Preta, Data de Julgamento: 16/08/2018, Data de Publicação: 27/08/2018)

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. (STF - ADPF: 412 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/02/2020) (destaque nosso)

Ao manter o caráter opinativo do parecer jurídico, a Lei 14.133/2021 não transfere a responsabilidade do ato decisório para o corpo jurídico. A responsabilidade continua sendo do gestor público, que deve tomar decisões com base em múltiplos fatores, incluindo as análises contidas no parecer, mas também levando em consideração aspectos administrativos, financeiros e técnicos que possam estar envolvidos no processo.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7
>
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular

recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

A Constituição da República prevê em seu artigo 37, inciso XXI que, salvo exceções previstas em lei, a Administração Pública deve efetuar suas compras mediante processo de licitação, observando, portanto, os princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e da legalidade que norteiam o ente público na condução de suas atividades de eminente interesse público.

> **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> **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 artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias,

bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
V - a elaboração do edital de licitação;
VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença do Documento de formalização da demanda; estudo técnico preliminar; Declaração da Equipe de Planejamento; Termo de referência; planilha orçamentária; Portaria de nomeação dos fiscais e gestores; Edital e minutas. Nota-se, neste momento, a ausência da portaria de comissão de contratação, recomendando-se suas juntadas aos autos antes da sessão de licitação.

Desta forma, com a recomendação, é possível aferir existente a documentação mínima para sequência da instrução do processo.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, informa que o evento é protagonizado pela sociedade para a realização dos festejos tradicionais e que as ações previstas para a Semana Santa visam estimular na população, o sentimento de pertencimento à cidade. Mais uma vez, vamos mostrar que a responsabilidade pela festa deve ser compartilhada entre governo, cidadãos e empresas comprometidas com a sociedade. Para que as atribuições e, suas respectivas atividades referentes à Secretaria Turismo, Cultura, Esportes e Lazer sejam realizadas com o objetivo de impulsionar e fomentar o turismo cultural e artistico no município torna-se necessária a realização de eventos e a organização destes, visando consolidar a produção cultural em toda sua rede criativa, assim como alavancar o turismo regional, nacional e internacional, gerando aumento do fluxo turistico no município,

associado a um trabalho.

Ademais, registra-se que a presente licitação não demonstrou constar em existência do planejamento anual de custos de 2025, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine:*

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência contem todos os elementos exigidos pelo inciso XIV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, verificou-se a existência de estudo técnico preliminar, portanto encontrando-se em acordo com sua obrigatoriedade e topicos exigidos, conforme disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei 14133/2021.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame, atendendo-se as recomendações, encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.1 Da Minuta do Edital

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão em consonância ao mínino necessário ao prescrito na legislação em vigor.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo concorrência em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto enquadra-se na previsão no Art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, inclusive em razão de se tratar de serviços tecnicos especializados, conforme art. 29, § unico da lei de licitações.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o "maior oferta global", do mesmo modo, mostram-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

2.2 Da Minuta do Contrato

De largada, por se tratar de aquisição, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Sendo necessário minuta do contrato com as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos. Do que se compõe nos autos, se mostra à primeira vista estar cumprindo as exigencias da lei em vigor.

2.3 Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, com o acato da recomendação, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o parecer s.m.j.

Gravatá (PE), 25/02/2025.

João Bosco Medeiros de Lima
Procurador Municipal

Jacyara Medeiros de Souza Coelho
Procuradora Geral do Município