

PARECER JURÍDICO Nº 20250205.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO PAA FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 060.2025.110.01. RECURSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE JURÍDICA. **IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO.**

1. 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 ao Recurso Administrativo no certame que tem por objeto a futura e eventual contratação de empresa especializada em transporte escolar terrestre, objetivando atender as necessidades de locomoção dos alunos matriculados nas escolas públicas de ensino municipal e estadual de Água Azul do Norte-PA, para o Fundo Municipal de Educação – FME, ano letivo 2026.

A empresa impugnante **KV SERVICOS E EMPREENDIMENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 51.022.149/0001-02, protocolou recurso administrativo alegando que a Recorrente foi inabilitada sob o fundamento de que teria informado, em sua planilha de custos, o valor de R\$ 5,95 por litro de combustível, enquanto a nota fiscal anexada indicaria o valor de R\$ 7,52 por litro, o que teria sido interpretado pela Comissão como divergência e indício de inexequibilidade.

É o sucinto 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. (destacou-se)

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, **ATRÊS**, 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**” (destacou-se).

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.

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 eles 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 ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL.

Inicialmente, cumpre registrar que a impugnação foi protocolada fora do tríduo legal previsto na Lei nº 14.133/21, de modo que não merece ser reconhecida.

Observa-se que a empresa não apresentou manifestação recursal dentro do prazo legalmente previsto no edital. Trata-se de recurso interposto contra a inabilitação, o que exigia, antes de tudo, a apresentação da manifestação de intenção de recorrer. O licitante deveria expressar essa intenção e, a partir dela, teria o prazo de 3 (três) dias úteis para formalizar o recurso.

No caso, tal manifestação não foi efetuada, tendo o licitante apresentado o recurso somente dias depois, de forma intempestiva. Ao não se manifestar no tempo adequado, a empresa **precluiu** o direito de recorrer, razão pela qual não se pode mais admitir qualquer insurgência tardia quanto ao edital ou à fase de habilitação/propostas.

O processo licitatório é regulamentado pela Lei n. 14.133/21 e estabelece as regras que devem ser observadas tanto pela Administração, quanto pelos licitantes. A legislação estabelece as regras para habilitação dos licitantes interessados em contratar com a Administração Pública.

Diante disso, além de intempestiva, a manifestação da empresa foi juntada sob a aba “Documentos”, quando o edital exige que eventuais impugnações, recursos ou petições relativas ao procedimento sejam registrados na aba “Propostas/Recursos” ou conforme disciplina própria do sistema eletrônico adotado. Essa falha formal impede a regular tramitação do ato, dificultando a ciência, análise e registro tempestivo pela Comissão, bem como macula a validade da tentativa de discussão posterior.

Pois bem. Passa-se à avaliação jurídica do ato administrativo. Importante destacar que a empresa não foi inabilitada, como alega a impugnante, mas teve uma proposta desclassificada. A distinção tem repercussão direta no regime recursal e na análise de admissibilidade de questionamentos.

A inabilitação refere-se à incapacidade jurídica, fiscal, técnica ou econômico-financeira da licitante para participar da etapa de propostas. Enquanto a desclassificação refere-se à incompatibilidade da proposta com os requisitos editalícios.

Todavia, quaisquer alegações a esse respeito também deveriam ter sido objeto de impugnação ou recurso no prazo editalício específico, o que não ocorreu, reforçando a preclusão.

Vale ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal e impõem o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias. Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, in verbis:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável

Desse modo, é dever da Administração Pública, não somente respeitar a legislação, mas também escolher o procedimento mais eficiente para obtenção de seu objeto, da melhor forma possível, sempre perseguindo o interesse público.

Portanto, não há o que se dizer a respeito da regularidade do certame, já que este encontra-se dentro das legalidades previstas, entende-se que **não assiste razão à recorrente**, e essa assessoria jurídica opina pelo não conhecimento do recurso administrativo interposto pela empresa impugnante KV SERVICOS E EMPREENDIMENTOS LTDA e pelo seu integral **desprovemento**. Recomenda-se o **regular prosseguimento do processo**, por estar em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 devidamente justificada nos autos.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exararem 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 seu assessor que a esta subscreve, **OPINA** pelo não conhecimento e desprovemento do recurso administrativo interposto por KV SERVICOS E EMPREENDIMENTOS LTDA, a fim de que se proceda o regular prosseguimento do processo.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 05 de fevereiro de 2025.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672