

Guilherme Carvalho

Luiz Felipe Simões

**O ÓRGÃO DE
ASSESSORAMENTO
JURÍDICO NA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS**

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

PARTE II

SOBRE O ART. 53: PAPEL DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

1. CLASSIFICAÇÃO DE PARECERES E SUA NATUREZA JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os pareceres jurídicos devem ser classificados em quatro categorias, com base em sua obrigatoriedade (*facultativo* ou *obrigatório*) e efeitos (*vinculante* ou *não vinculante*) sobre as decisões administrativas neles fundamentadas.

Quando o parecerista é solicitado a emitir opinião sem que qualquer norma legal preveja manifestação jurídica previamente à prática do ato administrativo objeto da análise, o parecer é qualificado como facultativo, e quem solicitou o parecer não está obrigado a seguir a orientação jurídica emanada.

Portanto, o parecer facultativo é emitido quando não há exigência legal para sua elaboração, e a autoridade solicitante não está vinculada, em sua decisão, à orientação jurídica exarada. Nessas condições, o parecer serve como base jurídica, mas sem força vinculante.

A título de exemplo, durante a execução de um contrato de obra pública, a empresa contratada solicita ao órgão contratante a substituição da garantia contratual originalmente prestada (caução em dinheiro) por outra legalmente prevista (seguro-garantia).

A assessoria jurídica da Administração contratante, chamada a se manifestar, emite então parecer analisando a viabilidade jurídica da substituição pleiteada, com base na Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à equivalência da nova garantia e à ausência de prejuízo ao interesse público. O parecer orienta a decisão da autoridade competente, mas a adoção do seu conteúdo é discricionária.

Por sua vez, no caso do parecer obrigatório, ao contrário do facultativo, há previsão normativa quanto à necessidade de manifestação jurídica precedendo a emanção do ato decisório. No entanto, a obrigação refere-se tão somente à solicitação da cota jurídica, sem que haja vinculação ao teor do parecer.

Assim, no caso do parecer obrigatório, a legislação exige sua emissão antes da prática de determinado ato. Apesar de obrigatória, a opinião jurídica não vincula a decisão da autoridade competente. Geralmente, os pareceres em assuntos de licitações e contratos administrativos têm caráter obrigatório.

Nesse contexto, os pareceres exarados nas circunstâncias delineadas no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que serão abordadas nos tópicos seguintes, materializando a posição do órgão de assessoramento jurídico, são classificados como obrigatórios e não vinculantes.

O *caput* do referido artigo expressamente estabelece que, ao final da fase preparatória da licitação, o processo deve ser submetido à apreciação do órgão jurídico da Administração para controle prévio de legalidade. Isso significa que a emissão do parecer é uma exigência legal, sendo etapa indispensável antes da publicação do edital do certame.

Nessas situações, o parecer atua como mecanismo preventivo, garantindo que o processo licitatório esteja em conformidade com a

legislação vigente antes de ser tornado público. Isso reforça a função consultiva e preventiva do assessoramento jurídico.

Sempre que também houver alteração contratual, especialmente nas hipóteses previstas no art. 124 da Lei nº 14.133/2021¹, como acréscimos ou supressões de quantitativos do objeto, o que normalmente se dá por meio da celebração de termo aditivo ao contrato², será necessário parecer jurídico prévio que avalie a legalidade e a motivação da alteração (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021).

Esse parecer é essencial para garantir que a modificação esteja dentro dos limites legais e contratuais, evitando nulidades e responsabilizações futuras.

Apesar de dela não se poder prescindir, a manifestação jurídica não obriga a autoridade administrativa a seguir integralmente o seu conteúdo. A decisão final continua sendo da autoridade competente, que pode, fundamentadamente, divergir do parecer jurídico.

Em conclusão, o parecer a que alude o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 se enquadra como obrigatório e não vinculante, com foco no controle prévio de legalidade dos atos administrativos relacionados às contratações públicas.

-
1. Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
I - unilateralmente pela Administração:
 - a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
 - b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.
 2. Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Inegavelmente, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos avançou quanto à proeminência do órgão de assessoramento jurídico, conferindo-lhe atribuições até então inexistentes, ao menos de forma expressa na lei. Mas não se pode perder de perspectiva que o parecer emitido pela assessoria jurídica com base na Lei nº 14.133/2021, em resposta à solicitação da autoridade competente, tem função meramente opinativa, cabendo a essa autoridade, à luz do conteúdo do parecer, tomar as decisões que julgar mais apropriadas no curso do processo de contratação.

É incontestado que o parecer jurídico acolhido pela autoridade competente integra a motivação da decisão adotada, servindo-lhe como fundamentação jurídica. Mas nada impede que a autoridade discorde do conteúdo do parecer, tomando a decisão que lhe pareça mais conveniente conforme o caso concreto, sempre de forma justificada, motivada. O que não se admite é que o parecer jurídico seja ignorado pela autoridade superior, isto é, que esta decida, ainda que em sentido contrário ao seu conteúdo, mas sem fazer qualquer consideração acerca do teor da opinião jurídica formalizada.

Em termos práticos, o parecer emitido nessas circunstâncias não é de natureza vinculante, ou seja, não vincula a autoridade administrativa, não determina como deve ser a sua decisão. Na área das contratações públicas, em algumas situações o parecer será obrigatório (a exemplo do previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021) e, em outras, ele será facultativo. Mas em ambas as situações, ele continuará sendo meramente opinativo³, ou seja, caberá à autoridade competente adotar a decisão que melhor lhe aprouver, ainda que contrariamente ao conteúdo do parecer. O que ela não pode é, em hipótese alguma, deixar de se analisar o conteúdo do parecer, mas

3. Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “parecer é manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expede sua apreciação sobre o que lhe é submetido”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 444.

a discordância lhe é garantida, justamente pela natureza opinativa da peça jurídica.

Apesar dos grandes avanços da Lei nº 14.133/2021 em relação ao espectro de atuação dos pareceristas jurídicos, tais pareceres não devem ser considerados como uma ameaça ao poder discricionário ínsito à autoridade competente, pois a esta caberá a tomada de decisões, quer seja no curso do processo licitatório, quer seja durante a execução do contrato dele decorrente⁴.

É importante acrescentar que, no caso de a manifestação jurídica ser obrigatória, como por exemplo antes da publicação do edital da licitação, o fato de o parecer ser meramente opinativo não permite à autoridade competente inovar sobre a matéria posta em discussão, decidindo sobre questão que não tenha sido previamente encaminhada à apreciação do parecerista jurídico. Significa dizer que o parecer não é vinculante no que diz respeito à decisão a ser tomada pela autoridade, pois esta pode divergir do conteúdo do parecer, mas o parecer é vinculante quanto à matéria que foi submetida à manifestação do parecerista.

-
4. Não por acaso, a Lei nº 14.133/2021 contempla a participação da alta administração em todas as fases do processo licitatório. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 11, quando dispõe sobre os objetivos do processo licitatório: “Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”. No mesmo sentido, o § 1º do art. 169, quando se refere ao controle das contratações públicas: “§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas”.

Exemplificando, se após a emissão do parecer jurídico surgir nova discussão sobre o conteúdo do instrumento convocatório, como, por exemplo, a necessidade de inserção, na minuta de contrato, de novas obrigações a cargo da Administração contratante e da empresa que vier a ser contratada (cláusula dos deveres das partes contratantes), ou mesmo a necessidade de alteração da cláusula contratual que estabelece a vigência do contrato, nesses casos, antes de decidir, deverá a autoridade competente devolver a matéria para nova manifestação da assessoria jurídica.

Imagine-se a situação hipotética envolvendo determinado serviço originalmente caracterizado como não contínuo⁵, razão por que, na minuta de contrato, não havia previsão da possibilidade de prorrogação por até dez anos (vigência máxima decenal), característica somente atribuída aos serviços de duração continuada, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021⁶. Neste caso, a autoridade competente não poderá determinar a publicação do edital contendo, na minuta de contrato que lhe é anexa, cláusula admitindo a possibilidade de prorrogação como se o serviço licitado tivesse natureza contínua, suprimindo do órgão de assessoramento a oportunidade de se manifestar sobre essa alteração superveniente de conteúdo, com profundos reflexos sobre o curso da execução contratual.

-
5. Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.
 6. Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Há, ainda, o parecer vinculante. De acordo com disposições legais, a autoridade competente deve solicitar o parecer antes da emissão do ato, bem como deve seguir estritamente a orientação consignada no parecer jurídico, sob pena, inclusive, de nulidade do ato praticado, por sua desconformidade com a análise jurídica prévia.

Nesse caso, por ser vinculante, o parecer jurídico não tem caráter meramente opinativo. Embora a decisão final caiba à autoridade competente, ela não poderá decidir em sentido contrário ao conteúdo do parecer, ainda que venha a fazê-lo de forma justificada, motivada⁷.

Em resumo, no caso do parecer vinculante, além de este ser obrigatório, a autoridade deve seguir o conteúdo do parecer. O seu descumprimento pode acarretar nulidade do ato administrativo. Costuma ocorrer quando há previsão legal expressa que assim determine.

Exemplificando, há situações em que são exarados os chamados pareceres normativos, que são aqueles que passam a ter caráter (normativo) vinculante para a Administração Pública, pois consolidam o entendimento jurídico acerca de determinada matéria. Os pareceres normativos possuem o condão de se tornarem referências, servindo como balizadores para todos os casos semelhantes. São atos gerais com força de norma e não manifestações jurídicas específicas com efeito vinculante apenas no caso concreto.

Por exemplo, o Advogado-Geral da União, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 4º da Lei Complementar

7. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari defendem a inexistência de parecer de caráter vinculante, sob o argumento de que “parecer vinculante não é parecer: é decisão.” FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 178.

nº 73/1993⁸, pode emitir um parecer jurídico sobre a interpretação de norma federal, envolvendo, por exemplo, a aplicação da Lei nº 14.133/2021. No momento que esse parecer é aprovado pelo Presidente da República, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/1993⁹, seu conteúdo passa a vincular toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Significa dizer que a autoridade competente de determinado órgão ou entidade pública federal, ao se deparar com situação concreta em que o conteúdo do parecer tenha plena aplicabilidade, não poderá decidir em sentido contrário, mesmo que apresente outra fundamentação jurídica.

Tais pareceres vinculantes têm como objetivo garantir segurança jurídica, uniformidade de interpretação e proteção ao administrador público, desde que ele atue conforme a orientação jurídica aprovada.

Em rápidas linhas, são esses os tipos de pareceres jurídicos que o órgão consultivo emite quando é instado a se manifestar¹⁰. E a

-
8. Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: [...] X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar.
 9. Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.
§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.
 10. Conforme a doutrina de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, os pareceres são classificados nas seguintes categorias: "O facultativo consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer norma jurídica determine sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio. [...] O obrigatório consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve sua solici-

distinção entre eles é importante especialmente para fins de estabelecer os efeitos jurídicos do parecer emitido. Além disso, essa classificação é também relevante para definir o grau de responsabilidade do parecerista, tendo em vista que quanto maior for a capacidade de influenciar na tomada de decisão, maior será a responsabilidade por eventuais prejuízos decorrentes do parecer exarado¹¹.

2. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE: ART. 53, CAPUT

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.

tação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio. Constituem a consulta e o parecer fases necessárias do procedimento administrativo. [...] Parecer conforme, ou vinculante, é o que a Administração Pública não só deve pedir ao órgão consultivo, como deve segui-lo ao praticar o ato ativo ou de controle. Encerra regime de exceção, e só se admite quando expressamente a lei ou o regulamento dispõem nesse sentido. O ato levado a efeito em desconformidade com o parecer se tem como nulo.” BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 583-584).

11. O Supremo Tribunal Federal estabeleceu baliza jurisprudencial no sentido de aferir as repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico para, então, escalonar a responsabilização do parecerista de acordo com o grau de vinculação da autoridade competente à opinião emitida pelo órgão de assessoramento 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 jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 09/08/2007).

A Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a manifestação do órgão de assessoramento jurídico como condição necessária à divulgação do edital de licitação. A norma inserta no *caput* do art. 53 reproduz a mesma finalidade da disposição contida no parágrafo único do art. 38 da revogada Lei nº 8.666/1993. Sem a manifestação do órgão de assessoramento jurídico, o instrumento convocatório não pode ser publicado, tratando-se de nulidade absoluta¹². É dizer, o parecer jurídico é obrigatório, indispensável para atestar a conformidade da fase preparatória, indicando e distinguindo quais os possíveis pontos, segundo análise estritamente jurídica, a serem modificados, de modo a evitar posteriores nulidades, primando pela higidez do processo de contratação pública.

Interpretando o preceito legal, constata-se o escopo do legislador de ressaltar a importância da manifestação do parecerista jurídico como condição indispensável à lisura do processo licitatório. Sua opinião tem por finalidade apontar os possíveis vícios capazes de macular a legitimidade do processo licitatório, motivo pelo qual deverá o órgão de assessoramento jurídico assinalar, por meio de parecer fundamentado, os atos praticados na fase preparatória ou de planejamento da licitação que necessitam de revisão, de forma a evitar posterior arguição de sua nulidade quando da divulgação do edital.

Incontestável, pois, que sem a opinião exarada pelo órgão de assessoramento jurídico, o edital de licitação não poderá ser lançado. A Lei nº 14.133/2021, nesse particular, vai ao encontro da orientação contida no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, sendo a emissão de parecer pelo órgão de assessoramento jurídico condição *sine qua non* para o seguimento das demais fases do processo licitatório.

12. Há uma tendência na Lei nº 14.133/2021 ao saneamento das nulidades, a teor da regra prevista no art. 71, inciso III, c/c o art. 147, tema explanado no item 2.1 da Parte III.

Muito embora a discussão sobre normais gerais de licitação seja suficientemente ampla na doutrina e na jurisprudência pátrias, o conteúdo do *caput* do art. 53 enquadra-se no conceito de norma geral, cuja eficácia é mandatória para todos os entes federativos, obrigando todos os órgãos e entidades públicas que se sujeitam aos ditames da Lei nº 14.133/2021, os quais não poderão, nesse particular, produzir normas em sentido contrário, a exemplo da dispensa incondicionada do parecer jurídico.

Tal situação somente é permitida quando se trata da hipótese estabelecida no § 5º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, a ser tratado em momento posterior, cujos parâmetros para a dispensa do parecer estão perfeitamente delineados no referido dispositivo. Consequentemente, em todos os demais casos, independentemente da esfera de governo do ente federado em que tramita a licitação, o parecer jurídico é indispensável ao final da fase preparatória do certame.

O fato de o *caput* do art. 53 mencionar a obrigação de um controle prévio de legalidade ao final da fase preparatória do processo licitatório não impede a realização de controle pelo órgão de assessoramento jurídico em momento posterior, tanto na fase de seleção do fornecedor quanto na fase de gestão contratual. Tal afirmação é facilmente comprovável quando se analisa, por exemplo, o conteúdo da regra contida no art. 169, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que insere a unidade de assessoramento jurídico na segunda linha de defesa do controle das contratações públicas, o qual, conforme a redação do *caput* do art. 169, será permanente e contínuo quanto à gestão de riscos.

Logo, não há impedimento para que órgãos e entidades públicas editem normas específicas definindo outros atos praticados no curso do processo de contratação pública que devam ser previamente submetidos à análise jurídica. É salutar, por exemplo, que antes do encerramento da licitação (art. 71 da Lei nº 14.133/2021), haja posicionamento do órgão de assessoramento jurídico, considerando, sobremaneira, o desígnio normativo de somente proclamar a

nulidade dos atos praticados no curso do processo licitatório como última solução, priorizando-se sempre o saneamento dos autos.

Nada obstante a faculdade de realização de consultas jurídicas em outros momentos processuais, certo é que, à luz da literalidade do *caput* do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, tal chamamento é obrigatório para fins de controle prévio da legalidade do edital de licitação.

2.1. Significado do termo “legalidade” para fins de interpretação do art. 53, *caput*

Nada obstante a acentuada evolução quanto à abrangência do termo “legalidade”, é indubitável que o princípio da legalidade representou significativo avanço para a consolidação do Estado de Direito, redirecionando e condicionando a atividade da Administração Pública. Partindo de uma ideia fundamental, a legalidade, em sentido formal, submete a Administração Pública ao Direito.

O princípio da legalidade, assim estabelecido como fundamento de direitos individuais e, por natural desdobramento, de direitos políticos de representação popular na constituição dos poderes, reprime o absolutismo do Poder estatal e condiciona a atividade da Administração Pública. [...].¹³

Do que se pode deduzir da ideia predominante do princípio é que a lei limita a atividade administrativa do Estado, assegurando aos administrados certeza jurídica e eliminação de todas as formas de poder autoritário.

Ainda que a interdependência com o Direito Administrativo seja mais evidente, o princípio da legalidade é basilar para todos os ramos do Direito, exigindo a submissão de todos, especialmente

13. TÁCITO, Caio. O princípio da legalidade: ponto e contraponto. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 242, p. 125-132, out./dez. 2005. p. 126.

do Estado, ao direito como instrumento de realização da justiça¹⁴. Ao contrário da pessoa de direito privado, que, como regra, tem a liberdade de fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza, expressa ou implicitamente, ou determina que seja realizado.

Marcello Caetano¹⁵ assinala que a Administração Pública, num regime de legalidade, está submetida à lei, e que a atividade por ela desenvolvida tende a ser uma atividade executiva. O autor pontua ainda que, muito embora haja um espectro na Administração em que a política e a técnica têm o seu lugar, *“mesmo aí é a lei que está no princípio da atribuição da competência dos órgãos que realizam opções políticas ou determinam operações técnicas”*.

Petrônio Braz¹⁶ associa a legalidade do ato administrativo, de qualquer natureza, com a segurança da ordem jurídica. Segundo o autor, para que prevaleça a legalidade no ato administrativo, tem de existir, no agente público, obediência à lei, preferivelmente de forma voluntária, emoldurando-se, no ato administrativo, uma decorrência da vontade em concordância com a lei. Por fim, salienta que tal princípio *“obriga o agente público a explicitar o fundamento legal e fático de qualquer ato praticado”*.

A propósito, esse foi o critério trazido pelo legislador quando das alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do

-
14. No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da legalidade encontra-se albergado no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual *“ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”*. A Administração Pública também é informada por tal princípio, de forma específica, no art. 37, *caput*, também do texto constitucional.
 15. CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 79.
 16. BRAZ, Petrônio. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora de Direito, 200. p. 149-151.

Direito Brasileiro (LINDB), sobretudo no art. 30¹⁷, segundo o qual as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas¹⁸.

Weida Zancaner¹⁹ assevera que, no ordenamento brasileiro, não se tolera a mera compatibilidade material do ato administrativo com a lei, exigindo-se uma conformação também formal, uma fiel subsunção da ação administrativa à lei, sendo defeso à Administração agir contra a lei ou além da lei, não obstante ressaltar as interseções do princípio da legalidade com o princípio da segurança jurídica.

A despeito do posicionamento da professora Weida, é completamente inviável circunscrever o princípio da legalidade a uma conformação meramente formal, dissociada dos demais princípios que galvanizam o pragmatismo da Administração Pública, raciocinando na vertente da eficiência e mensurando os efeitos práticos da decisão.

As ponderações acerca das novas concepções sobre o princípio da legalidade partem da premissa de que sobre o Direito Administrativo incidiu – e tem incidido – um movimento voltado para a constitucionalização dos direitos.

17. Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

18. Para maiores aprofundamentos sobre o tema, veja-se MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. O art. 30 da LINDB – o dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 243-274, 2018. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018).

19. ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. (Coleção Temas de Direito Administrativo, 1). p. 21.

Garrido Falla²⁰, ao tratar da supremacia jurídica da Constituição, menciona que, nos modernos Estados de Direito com constituição escrita, esta desempenha um triplo papel. Primeiro, serve de base material e formal para a norma jurídica em geral. Em segundo, seu conteúdo constitui o ponto de partida para a elaboração das leis e para posterior interpretação. Por fim, estabelece a própria hierarquia das fontes do Direito, constituindo, obrigatoriamente, o ponto de partida para a valoração jurídica da tipologia normativa.

Cristina Faldini²¹ salienta que a Constituição Federal de 1988 representou um marco na constitucionalização de todos (ou quase todos) os ramos do Direito. Nesse sentido, “os princípios constitucionais informadores das relações entre particulares passaram a ser irradiados sobre a atuação da Administração Pública”. A autora cita, entre outras consequências da constitucionalização do Direito Administrativo, a vinculação do administrador ao próprio texto constitucional, e não apenas à lei ordinária.

Maria Sylvia Zanella de Pietro²² enumera, entre os efeitos da nova concepção da legalidade, além de outros, a minimização da lei, que fica cada vez mais vazia de substância e mais formal, mas que é compensada pela ampliação do princípio da legalidade, “que ganhou conteúdo material em decorrência da inclusão de valores e

-
20. FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**: Parte General. 9. ed. Madri: Centro de Estudios Constitucionales. 1985. v. I. p. 291-292.
 21. FALDINI, Cristiana Corrêa Conde. A constitucionalização do direito administrativo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo** (coord.). São Paulo: Atlas. 2010. p. 261-277. p. 265-270.
 22. MARTÍN, Carlos de Cabo. *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 175-196. p. 191-192.

princípios de aplicação obrigatória pelos três Poderes do Estado”. Há, também, segundo a autora, uma substituição da legalidade estrita pelo viés da constitucionalidade, ampliando-se assim o alcance da Constituição Federal e, de outro tanto, diminuindo-se o espectro da lei, além da tendência à formação de um Direito Constitucional de princípios e valores.

Portanto, a Administração Pública já não mais se pauta somente na previsão normativa inserta na lei formal, o que faria com que o parecer jurídico se limitasse a uma concepção essencialmente formalista, sem adentrar qualquer outro aspecto que possibilitasse um protagonismo maior daquele a quem se destinou a consulta jurídica. Donde se conclui que o parecerista jurídico também tem por dever fornecer soluções outras para além das previstas na própria lei.

Tal afirmação, contudo, não afasta, nem de leve, a conformação do agir administrativo à lei, mas lhe agrega outra vertente: a irradiação das normas constitucionais. Se a Administração deve praticar um ato administrativo²³ de acordo com a previsão legal, por maiores razões deve respeitar o arcabouço constitucional que serviu de base para a edição da norma legal norteadora da atividade da Administração Pública.

A afirmação de que a Constituição é a fonte suprema do ordenamento jurídico comporta, por outra parte, a consequência de que nela onde estão as pedras fundamentais sobre as quais se assentam cada um dos ramos do Direito, e, portanto, o Direito Administrativo. **A esse respeito devemos advertir que se uma norma relativa à Administração Pública figura na Constituição, longe de deixar de pertencer ao Direito Administrativo, para enquadrar-se no Direito Constitucional, seguirá formando parte daquele e,**

23. Marcello Caetano aponta a teoria do ato administrativo como tema central no Direito Administrativo moderno. CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 89.