



## ASSESSORIA JURIDICA DO MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE - MA

### PROCESSO N.º 0101.05333.2021

**Requerente:** Sec. Mun. de Educação.

**Assunto:** Contratação Direta Dispensa de Licitação. Contratação de Empresa para a realização do seletivo para o desenvolvimento de atividades docentes, auxiliares educacionaise auxiliar operacional de serviços diversos para atender as demandas da Secretaria de Educação do Município de Vargem Grande/MA. Favorável.

### PARECER JURÍDICO Nº 022/2021 - CPL/ASSEJUR

Para melhor compreensão didática, este parecer divide-se em *Relatório, Análise da Demanda, Dispositivo e Encaminhamento*.

✓ **RELATÓRIO:**

Trata-se de processo administrativo desencadeado por ofício elaborado e assinado pela Secretaria Municipal de Educação, solicitando a Contratação Direta Dispensa de Licitação. Contratação de Empresa para a realização do seletivo para o desenvolvimento de atividades docentes, auxiliares educacionaise auxiliar operacional de serviços diversosno Município de Vargem Grande/MA para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, com base no art. 24, II da Lei 8.666/93

De relevante, cumpre destacar que consta nos autos, além do Ofício supracitado; Despacho autorizando a solicitação supracitada e dando os devidos encaminhamentos aos setores competentes para a contratação em tela; propostas comerciais; Bem como relatório sobre disponibilidade de Dotação Orçamentária para viabilidade do pleito.

Por fim, certifica-se que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) juntou aos autos, Portaria que nomeia a comissão e indicou a contratação direta, por dispensa de licitação, para conhecimento, análise e emissão de parecer jurídico por parte desta Assessoria Jurídica, de acordo com os ditames contidos na Lei nº 8.666/1993.

**É o breve relatório:**

**ANÁLISE DA DEMANDA**



## 1. Definição de Licitação

A licitação nada mais é do que um procedimento administrativo que visa à aquisição ou alienação de bens ou contratação de serviços, voltado para a celebração de um contrato administrativo, que se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, entre aquelas apresentadas pelos licitantes. Destaque-se, que dependendo da situação, a proposta mais vantajosa pode não ser, necessariamente, a que apresenta o menor preço. Assim, o objetivo do procedimento em tela também é buscar qualidade no objeto da licitação, assim como o benefício econômico. Para Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, licitação nada mais é do que:

*[...] o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.*

Tema bastante controverso é a natureza jurídica da licitação, para parte da doutrina, trata-se apenas de um procedimento administrativo, para outros, a licitação é um processo administrativo. Sendo o processo uma espécie do gênero procedimento, a própria Lei de Licitações (nº 8.666/1993), no caput do seu art. 38, faz a distinção e esclarece que a licitação, que é formada por um conjunto de etapas, tem sim natureza de processo administrativo. Sobre a matéria, Odete Medauar<sup>2</sup> se manifesta afirmando que:

*[...] a licitação é um processo administrativo porque, além da sucessão de atos e fases, há sujeitos diversos, os licitantes, interessados no processo, que dele participam, perante a Administração, todos, inclusive esta, tendo direitos, deveres, ônus, sujeições.*

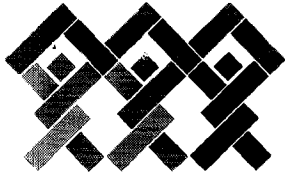
A lei que define as normas gerais para licitações e contratos na Administração Pública é a Lei nº 8.666/1993. A Carta Magna, em seu art. 22, inciso XXVII, determina que a competência para legislar sobre licitação e contratos é privativa da União, mas Estados e Municípios podem legislar sobre normas específicas que envolvam a matéria. Sobre o assunto, a Professora Odete Medauar<sup>3</sup> ensina que:

*[...] a competência da União para fixar normas gerais de licitação e contrato possibilita que Estados, Municípios e Distrito Federal legislem sobre normas específicas, para seus respectivos âmbitos de atuação. O problema está na separação precisa entre normas gerais e normas específicas. De regra, Estados e Municípios ou editam leis sem dispositivos que contrariem a lei da União, ou não editam lei específica e pautam suas licitações por aquela.*

<sup>1</sup> Direito Administrativo brasileiro. 28. ed. Atual. Eurico Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 264.

<sup>2</sup> Direito Administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 214.

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*.



De acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, o procedimento licitatório é norteado por uma série de princípios que devem, obrigatoriamente, ser observados, sendo eles: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo das propostas. A doutrina traz ainda outros princípios que devem conduzir a licitação, entre eles, destacamos o do sigilo das propostas e o da adjudicação compulsória.

## 2. Contratação Direta

A regra geral que prevalece para a Administração Pública no Brasil é a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório nas contratações que envolvam obras, serviços, compras e alienações. Essa é a norma contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

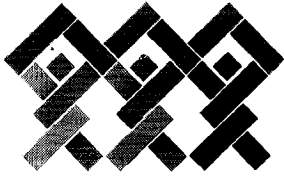
No entanto, em determinados casos, é admissível (desde que haja expressa previsão legal) a contratação direta. Assim, a licitação pode ser dispensável; em outras situações, é possível não haver como exigi-la e há ainda hipóteses em que é proibida a sua realização.

O renomado Diógenes Gasparini<sup>4</sup>, ao tratar da obrigatoriedade da licitação, afirma que:

*A procura da melhor proposta para certo negócio é procedimento utilizado por todas as pessoas. Essa busca é, para umas, facultativa, e para outras, obrigatória. Para as pessoas particulares é facultativa. Para, por exemplo, as públicas (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município, autarquia) e governamentais (empresa pública, sociedade de economia mista, fundação), é, quase sempre, obrigatória, já que essas entidades algumas vezes estão dispensadas de licitar e em outras tantas a licitação é para elas inexigível ou mesmo vedada. A seleção da melhor proposta, feita segundo critérios objetivos previamente estabelecidos, ocorre entre as apresentadas por interessados que pretendem contratar com a entidade obrigada a licitar e que atenderem ao seu chamamento, promovido mediante instrumento convocatório disciplinador de todo o procedimento, denominado, por alguns, lei interna da licitação e do contrato.*

Preliminarmente, deve-se fazer a distinção entre licitação inexigível, dispensada e dispensável. Na primeira hipótese, não há como se realizar a licitação por não haver possibilidade de competição, ou seja, mesmo que houvesse intenção por parte da Administração Pública de se realizar o certame, este não seria faticamente possível por não existir mais de um indivíduo, empresa ou consórcio capaz de satisfazer as exigências necessárias. Para conceituar inexigibilidade de licitação, a doutrina brasileira costuma afirmar que se trata de uma situação de inviabilidade de competição (repetindo o conceito previsto na Lei de Licitações).

<sup>4</sup> Direito administrativo. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 385.



O rol de hipóteses de inexigibilidade trazido pelo art. 25 da Lei de Licitações é meramente exemplificativo, ou seja, podem existir outros casos de inexigibilidade não elencados, expressamente, pela lei, mas também admitidos por ela.

O Professor Gasparini<sup>5</sup>, ao tratar do conceito de inexigibilidade de licitação, afirma que:

*Inexigível é o que não pode ser exigido, asseguram os dicionaristas. Inexigibilidade, a seu turno, é a qualidade do que não pode ser exigido. Desse modo, a inexigibilidade da licitação é a circunstância de fato encontrada na pessoa que se quer contratar, ou com quem se quer contratar, que impede o certame, a concorrência; que impossibilita o confronto das propostas para os negócios pretendidos por quem, em princípio, está obrigado a licitar, e permite a contratação direta, isto é, sem a prévia licitação. Assim, ainda que a Administração desejasse a licitação, estaria sendo inviável, ante a absoluta ausência de concorrentes. Com efeito, onde não há disputa ou competição não há licitação. É uma particularidade da pessoa de quem se quer contratar o mérito profissional, encontrável, por exemplo, no profissional de notória especialização e no artista consagrado pela crítica especializada.*

Já a contratação direta, em que a licitação é dispensável, envolve a situação em que teoricamente é possível a realização do procedimento licitatório, mas, de acordo com Justen Filho<sup>6</sup>, a realização do certame “afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público”. Dessa forma, a realização ou não do certame é uma faculdade do administrador.

Entre as hipóteses elencadas pelo art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (vale ressaltar que o rol é taxativo), destacamos a dispensa nos casos de licitação deserta ou fracassada, de baixo valor do objeto da licitação, compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, entre outras.

A licitação será “dispensada” quando for, expressamente, vedada a sua realização, ou seja, mesmo que o administrador deseje fazer e teoricamente seja possível, a lei proíbe. Trata-se da hipótese prevista no art. 17 da Lei de Licitações, que se refere, basicamente, aos casos de alienação de bens pertencentes à Administração Pública.

Ressalte-se, que a distinção entre “dispensada” e “dispensável” é defendida apenas por parte da doutrina, uma vez que, para alguns autores, se trata de um mesmo conceito. Nesse sentido, Justen Filho<sup>7</sup> afirma que “não há diferença real entre dispensável e dispensada”, segundo ele, “em ambos os casos o legislador autoriza a contratação direta”.

<sup>5</sup> Idem, p. 399.

<sup>6</sup> Curso de direito administrativo. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 407.

<sup>7</sup> Idem, p. 399.



### 3. Do Regramento da Lei Federal nº 8.666/93

A Lei Federal conceitua contratação direta como um procedimento administrativo destinado a obter proposta mais vantajosa, sem licitação. Sendo que a hipóteses de dispensa de licitação são as seguintes:

**Art. 24. É dispensável a licitação:**

**I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;**

**II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;**

[...]

\*\*\*

**Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:**

**I - para obras e serviços de engenharia:**

**a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);**

**b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);**

**c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);**

**II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:**

**a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);**

**b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);**

**c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).**

O Decreto 9.412/2018 trouxe a modificações dos valores no concernente as dispensas e inexigibilidade, como vejamos:

**Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:**

**I - para obras e serviços de engenharia:**

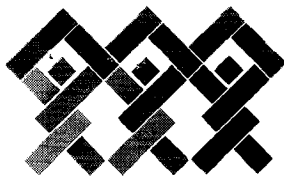
**a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);**

**b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e**

**c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e**

**II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:**

**a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);**



- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Nesse diapasão, o valor estimado para a contratação no presente caso é de **R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais)**, isto é, menos do teto legal aplicada Lei Federal nº 8.666/93 e alterações com o Decreto 9.412/2018, ensejando assim a aplicação do art. 24, II. A empresa **J. DE A. SANRTOS TAKABAIASHI EIRELI** apresentou proposta mais vantajosa para Administração Pública, restou também demonstrado que possui qualificação técnica para execução do objeto em questão. A hermenêutica aplicada é que o custo que a Administração despenda para a aquisição do bem não supere o custo com a máquina burocrática para obtê-lo.

A respeito do tema, o tribunal de contas da união adota igual entendimento:

**REPRESENTAÇÃO. ATOS DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PUBLICAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA.** As aquisições caracterizadas por dispensa ou inexistência de licitação, previstas nos arts. 24, incisos iii e seguintes, e 25, da lei n. 8.666/93, podem ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçadas no art. 24, incisos i e ii, da referida lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo (acórdão 1336/2006, Plenário, relator ministro Ubiratanaguaiar, DOU 07/08/06).

Dessa forma, resta demonstrado que é possível à administração optar pelo procedimento de dispensa de licitação previsto no art. 24, inciso II, da lei n. 8.666/93 e suas alterações com o Decreto 9.412/2018, nos casos em que a contratação do referido objeto tenha valores estimado inferiores aos limites previstos no citado dispositivo legal.

#### **4. Das Considerações Finais**

Há nos autos motivação, Projeto Básico, Justificativa de Preço (planilha com pesquisa de mercado e propostas), dotação orçamentária, autorização do Ordenador de Despesas, estando assim, devidamente instruídos os autos, a contratação pode ser viabilizada através da contratação direta, na modalidade de dispensa de licitação, art. 24, II, Lei Federal nº 8.666/93 suas alterações com o Decreto 9.412/2018 e art. 62, da referida lei, em razão do valor envolvido. Não obstante, a referida contratação é uma contratação dispensável, e não dispensada, podendo mesmo assim o Gestor optar pela Licitação, se assim entender, por estar dentro de sua seara discricionária.

**DISPOSITIVO**



Ante aos fatos expostos e análise jurídica realizada, entende-se por opinar neste parecer que, a licitação no caso é dispensável (arts. 24, II, e 62, da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações com o Decreto 9.412/2018). Sem embargo, entende-se, igualmente, que é possível dispensar parte da documentação de habilitação, deste parecer, em vista a simplificação desta contratação direta, tornando o ato mais eficiente e menos burocrático à Administração Pública. **É o parecer. Sub Censura.**


#### **ENCAMINHAMENTO**

Encaminhem-se os autos ao Ordenador de Despesas para conhecimento e deliberação. Sugerindo, ademais, que assim como requerido pela Comissão Central de Licitação, sejam enviados os processos previamente à Controladoria Interna para análise.

- ✓ **É o parecer. Sub Censura:**
- ✓ **ENCAMINHAMENTO:**

Encaminhem-se os autos ao **ORDENADOR DE DESPESAS** desta **Municipalidade** para conhecimento, providências e demais deliberações ao seu cargo.

*Vargem Grande – MA, 19 de Fevereiro de 2021.*

  
**Hugo Raphael Araújo de Mesquita**  
Assessor Jurídico/CPL  
OAB/MA 17.018