



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 30/2022

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA VISANDO A HOSPEDAGEM E GERENCIADOR ADMINISTRATIVO DE SITE INSTITUCIONAL DA SMTT, VISANDO ATENDER AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, BEM COMO DAS EXIGÊNCIAS LEGISLATIVAS FEDERAIS E ESTADUAIS, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA E SEUS ANEXOS, PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE ITABAIANA.

### 1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de contratação de empresa especializada visando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais, de acordo com as especificações constantes do procedimento de dispensa e seus anexos, tudo para suprir as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana, para análise e emissão de parecer, nos termos do parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2. PARECER

O Estado<sup>1</sup> tem como objetivo o atendimento ao interesse público. Para atingir esse objetivo, muitas vezes precisa contratar com terceiros para a realização de obras e serviços e aquisição de bens. No entanto, diversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar com quem lhe aprouver, mas seus contratos dependem, via de regra, de um procedimento seletivo.<sup>2</sup>

Hely Lopes Meirelles conceitua licitação como:

*“o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.”<sup>3</sup>*

Já o conceito de licitação dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatiza a concorrência entre os participantes:

*“Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas*

<sup>1</sup> Helio Saul Mileski, citando Darcy Azambuja, define Estado como “a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado.” (*O Controle da gestão Pública*, 2003 – p.26)

<sup>2</sup> Segundo Sílvio Roberto Seixas Rego “O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública, aqui em sentido lato, somente poderá contratar obras, serviços, efetuar compras e alienações, através de procedimento licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração. (...) Em breve síntese, no direito positivo privado nacional, os particulares contratam e se obrigam com fundamento na teoria da autonomia da vontade, valendo dizer, contratam aquilo que do seu ponto de vista pareçam-lhes mais vantajoso e que não seja proibido por lei. Assim, o particular pode contratar aquilo que desejar, desde que o objeto de contrato seja lícito. Desse modo, exsurge que a vontade livremente manifestada dos particulares, com algumas exceções, os vinculam aos termos do combinado, ou seja, obrigam-se mutuamente diante do pactuado, cabendo a cada um cumprir com a sua contraprestação. Todavia, diverso ocorre quando o particular contrata com a Administração Pública. Nestes casos, o interessado responde ao chamamento do ente, submetendo-se a condições previamente estabelecidas pelo Edital. Decorre daí que, muito embora a sua vontade também se manifeste, esta manifestação somente se dá no sentido de querer ou não contratar, pois as condições pré-contratuais e da contratação propriamente dita são previamente estipuladas pela Administração. Daí, o porquê, as relações contratuais entre a Administração e o particular (o administrado) são reguladas por normas do Direito Administrativo, valendo dizer, normas do Direito Público onde o interesse do particular sucumbe frente à supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Assim, o ente público no exercício da sua função administrativa para contratar, deve convocar, chamar, como regra geral, e a fim de se obter uma maior vantagem, seja técnica ou econômica, a maior quantidade possível de interessados, que atendendo tal chamamento estarão aceitando previamente as condições do contrato estabelecido pelo ente. (Processo licitatório: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência, , 2003, p. 77/78)

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo* 13ª Ed, 2002 - p. 25



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”<sup>4</sup>*

Sendo a **contratação** pretendida pela Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como de fato se trata, tal negócio jurídico deverá estar em conformidade com os ditames do art. 37, “*caput*” e inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõem “*in verbis*”:

*“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.”*

Em nível infraconstitucional, as aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública subordinam-se à Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, também, denominada Estatuto das Licitações e Contratos, ou, simplesmente, Lei das Licitações e Contratos, como estabelece o seu art. 1º, “*in verbis*”:

*“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”*

Assim sendo, o caso em tela deverá estar balizado pelo que dispõe a Lei n. 8.666/93, denominada Lei das Licitações e Contratos, que rege as aquisições efetuadas pela Administração Pública federal, estadual, municipal e do distrito federal em conjunto

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* – p. 466



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

com a Lei n. 10.520/2002, sendo necessária, em primeiro lugar, definir o que são bens e serviços comuns e a verificação da viabilidade de adoção do pregão.

### 2.1. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE

No direito brasileiro, a licitação é a regra, sendo obrigatória sua adoção, pela Administração Pública, ressalvados os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, estabelecidos na legislação ordinária.

Não se pode confundir dispensa de licitação com inexigibilidade de licitação; no primeiro caso, o objeto é licitável, apenas permitindo-se que a Administração, em determinados casos, dispense o procedimento licitatório, no segundo, o objeto não é licitável, tendo em vista a ocorrência de casos em que existe inviabilidade material ou jurídica de competição, o que torna a licitação impossível.

Na hoje vigente Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 25), a lista dos casos de inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativa, ou seja, o que comanda a inexigibilidade é a inviabilidade de competição, sendo apenas exemplificativos os casos a seguir arrolados. A única afirmação no sentido de que tal lista é taxativa encontra-se em José Cretella Júnior (op. cit.), sem qualquer justificação e em total descompasso com o texto legal.

Não incide, nos casos de inexigibilidade de licitação, o dever de licitar. A não realização da licitação decorre não de razão de conveniência administrativa, mas da inviabilidade de competição. Repito: a Lei não cria hipóteses de inexigibilidade de licitação, decorrentes de situações de inviabilidade de competição.

Logo, não apenas os objetos exemplificados nos três incisos do artigo 25 devem ser contratados pela Administração independentemente de licitação.

Quanto àqueles, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo.

Sempre que, no entanto, qualquer situação de inviabilidade de competição se manifestar no mundo do ser, disso decorrerá, necessariamente, a inexigibilidade de licitação.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Torno a insistir: a inexigibilidade de licitação decorre de situações de inviabilidade de competição, como se manifestem no mundo dos fatos. Incumbirá à Administração, em cada caso se distinto dos enunciados nas três hipóteses exemplificadas no artigo 25, demonstrar a efetiva verificação dessa situação de fato.

Segundo o mestre Hely Lopes Meirelles (2007, p. 286):

Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pósgraduação ou de estágios de aperfeiçoamento.

Numa primeira análise, conforme preceitua o art. 13, § 1o. da Lei nº. 8.666/93, esses serviços deverão ser contratados por meio da modalidade concurso. No entanto, quando esses serviços forem prestados por profissionais técnicos especializados ou empresas, ambos com notória especialização, passam a configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Face a essas características, tais serviços adquirem uma natureza de singularidade e a Administração Pública pode buscar esses profissionais ou empresas para executar seus contratos.

É o que nos ensina o professor Adilson Abreu Dallari (DALLARI, 2003, p.50):

Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação só poderá ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante.

Nessa mesma esteira temos Marçal Justen Filho (1994, p. 170 e 172):

Os requisitos subjetivos do contratado decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnicocientífico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo, somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. Se



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível.

A singularidade também é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 500 e 502):

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Portanto, a notoriedade conceituada no § 1o. do art. 25, constitui-se num requisito a ser verificado pelo administrador, para se caracterizar a inexigibilidade de licitação.

Então, evidenciada a inviabilidade de competição, estará, o próprio interesse público, a impor o afastamento do procedimento licitatório.

Cumpramos verificarmos se estamos, no caso, diante de concreção da hipótese prevista no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, na qual, como vimos, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo. Passo, para tanto, a considerar os subsídios contidos na justificativa em anexo à consulta.

**2.2. DA JUSTIFICATIVA**

Inobstante a já ter se pronunciado a Procuradoria quanto a necessidade dos serviços licitados serem executados pelo pessoal próprio e existente no órgão a justificativa é posta:

[...]

**Considerando** a necessidade de contratar os serviços a serem prestados na contratação de empresa especializada objetivando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**Considerando** que os serviços a serem prestados na contratação de empresa especializada objetivando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais, destinam-se a disponibilizar um canal entre os usuários do sistema e a Superintendência onde constará a apresentação do órgão, serviços, campanhas, notícias, fale conosco, legislações pertinentes a área de trânsito, interações com redes sociais.

**Considerando** que os serviços a serem prestados na contratação de empresa especializada objetivando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais, se refere à parcela de um mesmo serviço que possa ser realizada conjunta, concomitantemente e de uma só vez;

**Considerando** que a hospedagem e gerenciador administrativo do site institucional visa atender o Princípio da Publicidade e também as exigências legislativas federais e estaduais.

**Considerando** que o custo econômico para essa licitação é superior ao benefício dela extraível e que a pequena relevância econômica não justifica os gastos com uma licitação comum;

**Considerando** que um procedimento licitatório é desnecessário, pois se tem, neste caso, hipótese de dispensa de licitação, com espeque no art. 24, II da Lei nº 8.666/93 e suas alterações;

**Considerando** que o art. 26 da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 11.107/05, em seu parágrafo único, estabelece as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação – razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço – ainda que dispensada a justificativa para o presente caso, de acordo com o *caput* do mesmo artigo supramencionado, o qual achamos por bem transcrever:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

inexigibilidade referidas no art. 25, *necessariamente justificadas*, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de

3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- (...)
- II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço;
- (...)” (destaquei).

*Considerando*, ainda, que em atendimento à supra aludida norma legal, esclarecemos que a escolha da empresa ITWEB PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou o menor preço dentre aquelas que apresentaram propostas para que contratação dos serviços a serem prestados na contratação de empresa especializada objetivando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais, e que o preço, conforme se pode constatar através da confrontação dos orçamentos apresentados pelas demais empresas e da proposta apresentada pela empresa vencedora, verifica-se, facilmente, ser este compatível com os praticados no mercado, estando, inclusive, um pouco abaixo daqueles.

*Considerando*, por fim, que em mesmo sendo dispensada a justificativa, neste caso, por não prevista no *caput* suso-aludido artigo, atemo-nos aos ensinamentos do Ilustre Administrativista Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quando preconiza que: “*Nenhum gestor de recursos públicos poderia escusar-se a justificar uma contratação direta sob o fundamento de que a hipótese não estava prevista no art. 26.*”<sup>5</sup>, é que assim o fizemos, aliados aos entendimentos o Tribunal de Contas da União:

“*Nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, faça constar nos autos as necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no artigo 26, caput, da Lei 8.666/1993.*”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> in JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2006. Dialética.  
<sup>6</sup> Acórdão 819/2005 – Plenário – TCU.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Ex positis* é que entendemos ser dispensada a licitação, pois caracterizada está a situação enquadrada na forma do artigo 24 II, c/c art. 26, parágrafo único, todos da Lei nº. 8.666/93, em sua edição atualizada.  
[...]

É preciso ressaltar que antes da escolha da modalidade de licitação adequada se faz necessária a análise da possibilidade da licitação, principalmente com a existência de recomendação, fato este a ser observado pela administração pública.

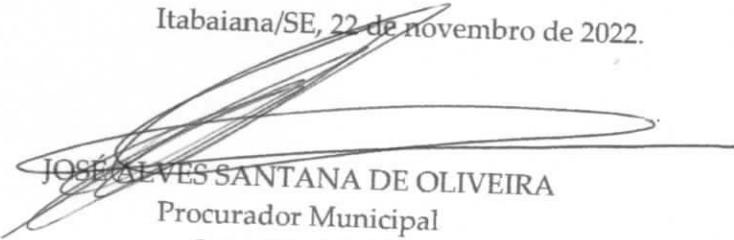
### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise pela Procuradoria da minuta e seus anexos, entendemos que os mesmos estão dentro dos aspectos de legalidade, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Itabaiana/SE, 22 de novembro de 2022.

  
JOSÉ ALVES SANTANA DE OLIVEIRA  
Procurador Municipal  
OAB/SE nº 485-B



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 30/2022

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA VISANDO A HOSPEDAGEM E GERENCIADOR ADMINISTRATIVO DE SITE INSTITUCIONAL DA SMTT, VISANDO ATENDER AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, BEM COMO DAS EXIGÊNCIAS LEGISLATIVAS FEDERAIS E ESTADUAIS, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA E SEUS ANEXOS, PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE ITABAIANA.

### 1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de **contratação de empresa especializada visando a hospedagem e gerenciador administrativo de site institucional da SMTT, visando atender ao Princípio da Publicidade, bem como das exigências legislativas federais e estaduais, de acordo com as especificações constantes do procedimento de dispensa e seus anexos, tudo para suprir as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana**, para análise e emissão de parecer, nos termos do parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.