



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

PARECER JURÍDICO Nº. 13/2023

LICITAÇÃO. DISPENSA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO E OUTROS SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, COMO PROCESSAMENTO E ARMAZENAMENTO DE DADOS, ENTRE FORMATOS E CONGÊNERES, E SUPRIR DEMANDAS VOLTADAS A LAVRATURA, EMISSÃO E CONTROLE DAS AITS E NOTIFICAÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE (SMTT) DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA/SE.

**1. CONSULTA**

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de **Contratação de prestação de serviços de suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação, como processamento e armazenamento de dados, entre formatos e congêneres, e suprir demandas voltadas a lavratura, emissão e controle das AITS e notificações da superintendência municipal de trânsito e transporte (SMTT) do município de Itabaiana/SE**, para análise e emissão de parecer, nos termos 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.

---

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



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

## 2.1 – DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA

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.

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária.

### **Destarte, é possível avistar nos autos com a justificativa:**

[...]

*Considerando a quantidade de atribuições necessárias para efetuar serviços habituais de forma satisfatória, é imprescindível que esta Superintendência possua um aparato que viabilize a execução de atividades, tanto em atividades administrativas corriqueiras quanto em ocupações laborativas de caráter excepcional e extraordinário, tendo em vista as vastas campanhas elaboradas por este Órgão.*

*Tal serviço se torna necessário de forma a ocorrer um processamento e armazenamento eficiente dos autos de infrações e os processos derivados da elaboração do auto de infração, desde a lavratura do Auto de Infração de Trânsito até o seu devido pagamento, englobando a emissão de notificações, possíveis recursos e processos administrativos cabíveis e estipulados pela lei.*

*Considerando que para execução de forma que gere a eficiência e eficácia do serviço prestado, conforme prevê os preceitos e princípios do direito administrativo e nossa Constituição Federal, faz-se necessário que seja fornecido um suporte para que os funcionários possam entregar um melhor atendimento e serviço para a população.*

*Considerando o argumento do parágrafo acima, corrobora ao fato que, com o devido processamento e armazenamento das informações referentes aos autos de infração e seus processos seguintes o serviço fica mais célere e eficiente de forma a impactar positivamente na redução de risco de perda de dados referente a estes. O que só alavancaria o serviço da SMTT, gerando um maior controle. Outrossim, é*



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*indispensável um formato logístico que possibilite aos funcionários mais segurança e eficiência no seu serviço.*

*Considerando, a necessidade de se pôr em funcionamento o serviço, posto que esse auxílio será de grande valia ao andamento dos trabalhos aqui executados, é que, pelo exposto, faz-se necessária a contratação de especializada em prestação de serviços de suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação, como processamento e armazenamento de dados, entre formatos e congêneres, e suprir demandas voltadas a lavratura, emissão e controle das AITS e notificações da superintendência municipal de trânsito e transporte (SMTT) do município de Itabaiana/SE, bem como, dar apoio ao serviço administrativo.*

Esse sentido, reza o art. 24, Inciso II da Lei nº 8.666/93, in verbis:

“Art. 24. É dispensável a licitação:  
(...)

**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;

*Considerando que um procedimento licitatório é desnecessário, pois se tem, neste caso, hipótese de dispensa de licitação, com espeque no art. 24, inciso 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 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).



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Considerando, ainda, que em atendimento à supra aludida norma legal, esclarecemos que a escolha da empresa M&A SOLUTIONS, não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou o menor preço dentre aquelas que apresentaram propostas e que o preço, conforme se pode constatar através da confrontação dos orçamentos apresentados pelas demais empresas juntamente com a 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 ser 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>*

*Ex positis é que entendemos ser dispensada a licitação, pois caracterizada está a situação enquadrada na forma do artigo 24, inciso II, c/c art. 26, parágrafo único, todas da Lei.n.º 8 666/93, em sua edição atualizada.*

Assim, colhidas as propostas de preços de 03 (três) empresas:

1. M&A SOLUTIONS, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais, totalizando valor anual de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).
2. ITWEB PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA no valor de R\$ 3.700,00 (três mil e setecentos reais) mensal, totalizando valor anual de R\$ 44.400,00 (quarenta e quatro mil e quatrocentos reais).
3. EPRINT SOLUÇÕES EM IMPRESSORAS LTDA ME no valor de R\$ 3.850,00 (três mil, oitocentos e cinquenta reais) mensal, totalizando valor anual de R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais).

Após analisadas as documentações exigidas, foi como já dito, a empresa M&A SOLUTIONS foi classificada em 1º lugar, por ter apresentado menor preço.

[..]

<sup>5</sup> in JUSTEN Filho, Marçal. 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

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O art. 24, da Lei nº. 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa.

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

**2.2 - DO PARECER ENQUANTO INSTRUMENTO OPINATIVO**

Inobstante toda a explanação é necessário esclarecer que o presente é mero instrumento opinativo, um direcionamento do que deve ser observado. Veja-se o art. 42 da Lei 9.784/99, que delimita os conceitos de parecer "obrigatório" e "vinculante", abordando as gradações entre eles e apontando seus efeitos no campo administrativo:

"Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento."

Ao comentarem o referido artigo, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari fortalecem a tese de que o parecer vinculante é a própria decisão e, portanto, descaracteriza-se absolutamente como peça opinativa:

"Parecer jurídico, portanto, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide.

É difícil entender a distinção entre pareceres vinculantes e não-vinculantes contida no art. 42 da Lei 9.784, de 1999, pois parecer vinculante não é parecer: é decisão. O que pode ocorrer é a existência de despacho normativo da autoridade



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

superior fixando um determinado entendimento oficial para um assunto específico, vinculando o comportamento administrativo nos casos supervenientes; não é o parecer que é vinculante, mas o despacho (decisão) que o tornou de observância obrigatória. Quando houver despacho normativo sobre determinado assunto o 'parecer' dado em caso superveniente deve apenas mencionar tal situação ou, ao contrário, destacar particularidades que justifiquem para aquele específico e determinado caso (que é diferente da situação-tipo que ensejou a edição do despacho normativo) solução diversa."<sup>7</sup>

Essa observação, aplicável a outras ilustrações legislativas, é corroborada pela acurada análise doutrinária do mestre Hely Lopes Meirelles, que assinala o fato de que "o que subsiste" como ato administrativo é o ato de aprovação; e confirma, ainda, a tese de que o parecer somente pode ser vinculante para a Administração, se "a lei exigir":

*"[...] pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".<sup>8</sup>*

É preciso ressaltar que a modalidade de licitação adequada depende análise responsável assim como da inexistência de processo anterior com idêntico objeto, fato este a ser observado pela CPL.

**Importante asseverar que esta Assessoria atém-se, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da futura contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens e serviços entendidos como necessários.**

<sup>7</sup> FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 140-141. Vide ainda CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal - Comentários à Lei 9.784 de 29/1/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 203.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público*. Vol. 11, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 256.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante da possibilidade e justificativa é dada à conveniência e oportunidade à Administração promover o certame desde que observada a capacidade e a existência de responsável técnico pela execução do objeto, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento e deliberação. É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Itabaiana/SE, 20 de abril de 2023.

**JOSE ALVES  
SANTANA DE  
OLIVEIRA**

Assinado de forma digital por JOSE  
ALVES SANTANA DE OLIVEIRA  
Dados: 2023.04.20 10:01:31 -03'00'

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