



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 04/2021

**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA  
PARA AQUISIÇÃO DE PEÇAS E  
SERVIÇOS PARA TROÇA DO  
SISTEMA DE EMBREAGEM DO  
VEÍCULO VW/AMAROK PLACA  
OMD-3047, PERTENCENTE A  
SMTT.**

**1. CONSULTA**

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de Contratação de empresa para aquisição de peças e serviços para troca do sistema de embreagem do veículo VW/Amarok placa OMD-3047, pertencente a SMTT, para análise e emissão de parecer, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

**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>

<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



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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:*  
[...]

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

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



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*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 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 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.

Examinando o referido processo, foram tecidas em justificativa as considerações que se seguem.

[...]

...



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Considerando* a necessidade da aquisição de peças e serviços para troca do sistema de embreagem do veículo VW/Amarok placa QMD-3047, pertencentes a SMIT;

*Considerando* que a compra das peças e serviços para troca do sistema de embreagem dos veículos não se refere a parcelas de um mesmo serviço que possa ser realizado conjunta, concomitantemente de uma só vez;

*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 processo licitatório é desnecessário, pois tem, neste caso, hipótese de dispensa de licitação, com espeque no art. 24, XVII da Lei 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 de 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 03 (três) dias, a autoridade 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;

(...) “ (destaque).

Considerando, ainda, que em atendimento à supra aludida norma legal, esclarecemos que a escolha da empresa **MARACAR VEÍCULOS LTDA**, não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou melhores



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

condições, conforme se pode constatar através da presente justificativa, visto que é a concessionária autorizada para o serviço, se fazendo assim a mais viável.

Considerando, por fim, que em mesmo sendo dispensada a justificativa, neste caso, por não prevista no caput suso aludido artigo, atemo-nos aos ensinamentos da Ilustre Administrativa prof. Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários da 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>1</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 art. 26, caput, da Lei 8.666/93."<sup>2</sup>

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

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994).

A aquisição de peças e os serviços pretendidos por essa dispensa foi originada da não cobertura de garantia estabelecida pela DISCAR DISTRIBUIDORA DE CARROS LTDA referente ao veículo VW/Amarok placa QMD-3047, adquirido através do procedimento licitatório, o qual foi regido pela lei 8.666/93 e pela lei 10.520/2002.

Assim não há como praticar a concorrência, propriamente dita, pois se refere a prestação de serviços mecânicos, neste caso, a substituição de peças da embreagem do veículo VW/Amarok placa QMD-3047, sendo certo, que a garantia técnica do fabricante somente é mantida se a dita revisão for realizada nas oficinas de suas concessionárias autorizadas.

Assim, colhido a proposta de preços e analisada a documentação exigida foi, como já dito, classificada a empresa **MARACAR VEÍCULOS LTDA**, em 1º lugar, por ter apresentado proposta compatível com o objeto desta dispensa,



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

perfazendo a proposta da empresa o valor total de R\$ 12.937,78 (Doze mil e novecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos).

...  
[...]

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,

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta elencada no art. 24 da Lei nº. 8.666/93 que conforme justificativa expôs a necessidade e a motivação para adoção do procedimento como se apresenta.

## 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:



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

“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 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>5</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>6</sup>

**Importante asseverar que esta Assessoria atém-se, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração**

<sup>5</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>6</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

---

acerca do mérito da futura contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens e serviços entendidos como necessários.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante da possibilidade, orçamento, finança e justificativa é dada à conveniência e oportunidade à Administração promover o certame e posterior contratação, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Itabaiana/SE, 19 de março de 2021.

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