



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

folha nº 39
P.

PARECER JURÍDICO N.º. 09/2023

LICITAÇÃO. DISPENSA.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
ESPECIALIZADA EM
FORNECIMENTO DE TALONÁRIOS
PARA AUTO DE INFRAÇÃO A SEREM
UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DO
TRÂNSITO DA SMTT, E PASTAS DE
LICITAÇÃO E CONTABILIDADE
PARA ATENDER AS NECESSIDADES
DA SUPERINTENDÊNCIA
MUNICIPAL DE TRÂNSITO E
TRANSPORTES DESTES MUNICÍPIO.

1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de **Contratação de empresa especializada em fornecimento de talonários para auto de infração a serem utilizados na fiscalização do trânsito da SMTT, e Pastas de Licitação e Contabilidade para atender as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transportes deste município**, 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

folha nº 40
20

2. . PARECER

O Estado¹ 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.²

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.”³

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

¹ 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)

² 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)

³ 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 preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”⁴

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.

⁴ 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 que conforme definição estabelecida no art. 9º da Resolução n.º 638, de 30 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), “o policiamento e a fiscalização são os atos de prevenção e repressão que visam a controlar o cumprimento da legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa”.

Dessa forma, quando se verifica alguma transgressão a uma regra de circulação ou conduta estabelecida na legislação de trânsito, é lavrado um Auto de Infração de Trânsito (AIT), procedimento esse que, atualmente, no Município de Itabaiana/SE, consiste na transcrição manual, em formulários de papel, da ocorrência verificada em tempo real, nas vias públicas, pelos agentes de trânsito.

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 n.º 8.666/93 e suas alterações;

Considerando que o art. 26 da Lei n.º 8.666/93, com a redação dada pela Lei n.º 11.107/05, em seu parágrafo único, estabelece as condições formais



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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).

Considerando, ainda, que em atendimento à supra aludida norma legal, esclarecemos que a escolha da empresa **MARIA ROSENIR FONTES DOS SANTOS 69412979568 (COPIADORA POSITIVA)**, não foi contingencial. Prende-se ao fato de ter sido ela a que apresentou o menor preço dentre aquelas que apresentaram as propostas para a contratação de empresa especializada na confecção e fornecimento de talonários de multas para auto de infração e boletins de ocorrência de acidentes de trânsito para atender as necessidades desta Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte, e que o preço, conforme 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 que em 14 de fevereiro de 2023, a quantidade de talões disponíveis nesta Superintendência eram 60 (sessenta) talões para auto de infração, alega-se a necessidade imediata de confecção e aquisição do citado material gráfico.

Considerando que a média de infrações realizadas entre dezembro de 2022 a fevereiro de 2023 são de 1178 infrações, faz-se imprescindível a aquisição dos referidos autos de infração, visto que o volume de notificações é considerável e a compra desses é necessária para as atividades do órgão, até que seja implementado o auto de infração eletrônico.

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



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.”⁵, é que assim o fizemos, aliados aos entendimentos do 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.”⁶

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. Assim, colhida a proposta de preços da empresa e analisada a documentação exigida foi, como já dito, classificada a empresa **MARIA ROSENIR FONTES DOS SANTOS 69412979568 (COPIADORA POSITIVA)**, por ter apresentado menor preço. A proposta da empresa vencedora apresentou o seguinte valor: R\$ 9.400,00 (nove mil e quatrocentos reais), para contratação de empresa especializada na confecção e fornecimento de talonários (blocos) para auto de infração, para atender as necessidades desta Superintendência, neste 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:

⁵ in JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2006. Dialética.

⁶ Acórdão 819/2005 – Plenário – TCU.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“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 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.”⁷

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”:

⁷ 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.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"[...] *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".⁸

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.

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, 17 de fevereiro de 2023.


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

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