ESTADO DO MARANHÃO
CAMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO
CNPJ: 07-629. 520/0001-07
Rua Comego Nestor nº215-Centro, CEP: 65.550-000.
São Bernardo/MA

Ref.: Processo nº. 005/2017
Requerente nos Autos: Câmara Municipal de São Bernardo
Interessado: CPL

Assunto: Contratação Direta. Dispensa em razão do Valor. Contratação de Empresa Especializada em Serviços Técnicos de Engenharia para Reforma da Sede da Câmara Municipal de São Bernardo (MA).

PARECER JURÍDICO Nº. 005/2017

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

RELATÓRIO

O Processo Administrativo desencadeado pelo ofício datado de 24 de janeiro de 2017, versa sobre o pedido, da Câmara Municipal, para **Contratação de Empresa Especializada em Serviços Técnicos de Engenharia para Reforma da Sede da Câmara Municipal de São Bernardo (MA).**

Instruindo o processo, foram carreados os seguintes documentos:

1) Ofício de Solicitação;
2) Projeto Básico;
3) Despacho de Autorização de encaminhamento do pleito pelo Presidente;
4) Estimativa de Custos, de três empresas, e documentação jurídica e fiscal da que apresentou o menor valor;
5) Dotação Orçamentária;
6) Parecer da CPL.

Foi estimado para esta contratação o valor de **em R$ 14.909,27 (quatorze mil, novecentos e nove reais e vinte e sete centavos).**

Em sua justificativa técnica, a Secretária da Câmara Municipal especificou ser importante a referida contratação, vez que a referida sede necessita passar por uma reforma, consistente na necessidade premente de seja restabelecido o bom funcionamento no prédio de atendimento ao público, tornando-os acessíveis aos portadores de deficiências físicas e em boas condições de uso. Dentre os serviços que se fazem necessários estão relacionados os seguintes: Recuperação da cobertura, das calçadas, das instalações hidro sanitárias, das instalações elétricas, melhoramento dos banheiros, cozinha e depósitos, razão pela qual é necessário a Contratação de Empresa

ESTADO DO MARANHÃO
CAMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO
CNPJ: 07-629. 520/0001-07
Rua Conego Nestor n°215-Centro, CEP: 65.550-000.
São Bernardo/MA

banheiros, cozinha e depósitos, razão pela qual é necessário a Contratação de Empresa Especializada em Serviços Técnicos de Engenharia para Reforma da Sede da Câmara Municipal de São Bernardo.

Por conseguinte estes autos foram enviados para esta Assessoria Jurídica para que fosse emitido parecer.

É o breve relato. **Passamos a opinar.**

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[1], 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[2] 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

[1] Direito administrativo brasileiro. 28. ed. Atual. Eurico Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 264.
[2] Direito administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 214.

ESTADO DO MARANHÃO
CAMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO
CNPJ: 07-629. 520/0001-07
Rua Conego Nestor n°215-Centro, CEP: 65.550-000.
São Bernardo/MA

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[3] 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.

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.

[3] Idem, ibidem.

O renomado Diógenes Gasparini[4], 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 trazido pela Lei de Licitações).

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[5], 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

[4] Direito administrativo. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 385.
[5] Idem, p. 440.

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[6], 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[7] afirma que "não há diferença real entre dispensável e dispensada", segundo ele, "em ambos os casos o legislador autoriza a contratação direta".

2.1 Da Legislação Aplicável à Espécie – 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**

[6] Curso de direito administrativo. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 407.
[7] Idem, p. 399.

> 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 cinqüenta 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 cinqüenta mil reais);
> c) concorrência - acima de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil reais).

Nesse diapasão, o valor estimado para a contratação no presente caso é de R$ 14.909,27 (quatorze mil, novecentos e nove reais e vinte e sete centavos), isto é, menos de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), o que, se aplicada a Lei Federal nº 8.666/93, ensejaria a aplicação do art. 24, I. 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. A s aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade 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 ubiratan aguiar, DOU 07/08/06).

65
005

dispositivo (acórdão 1336/2006, Plenário, relator ministro ubiratan aguiar, 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 I, da lei n. 8.666/93, nos casos em que a contratação do referido serviço tenha valores estimado inferiores aos limites previstos no citado dispositivo legal.

2.2 Da análise da Minuta do Contrato

Em relação à minuta do contrato, tem-se o **art. 55 da Lei nº. 8.666/93**, no qual faremos uma comparação entre os requisitos contidos nos incisos do referido artigo e a Minuta apresentada pela CPL da Câmara. Senão vejamos:

> **Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:**
>
> **I - o objeto e seus elementos característicos;**
> **II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;**
> **III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**
> **IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;**
> **V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;**
> **VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;**
> **VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;**
> **VIII - os casos de rescisão;**
> **IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;**
> **X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso [não se aplica ao caso];**
> **XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;**

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
§ 1º (VETADO)
§ 1º (Vetado).
§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6o do art. 32 desta Lei.
§ 3º [...].

Nesse diapasão, observa-se que a minuta do contrato disponibilizada nos autos está de acordo com os dispositivos da Lei Federal e Estadual de licitações, e, de acordo com a reserva de dotação orçamentária encrustrada nos autos, também há consonância com a LOA, LDO, LRF, LCP e PPA. Acrescenta-se, ainda, que a mesma **reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie.**

3. 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, I, Lei Federal nº 8.666/93 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 (art. 24, I, Lei Federal nº 8.666/93). **É o parecer. *Sub Censura.***

ENCAMINHAMENTO

ESTADO DO MARANHÃO
CAMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO
CNPJ: 07-629. 520/0001-07
Rua Conego Nestor nº215-Centro, CEP: 65.550-000.
São Bernardo/MA

Encaminhem-se os autos ao Presidente da Câmara Municipal para conhecimento e deliberação.

São Bernardo – MA, 31 de Janeiro de 2017.

Éder Oliveira Ferreira de Sousa
OAB/MA 9.578
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de São Bernardo -MA