



Prefeitura Municipal de Juruti  
CNPJ 05.257.555/0001 - 37  
Procuradoria Jurídica  
Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



**PARECER JURÍDICO**

**CONTRATO ADMINISTRATIVO N° 00410002/21**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO N° 007/2021**

**PARECER JURÍDICO N° 186/2021**

**PARECER JURÍDICO**

**DO RELATÓRIO:**

Trata-se de procedimento administrativo instaurado com vistas à aquisição, mediante contratação direta com fulcro no art. 24, V, da Lei n. 8.666/93.

Os autos noticiam que a contratação direta decorre do fracasso da Carta Convite n. 002/2021, objetivando a contratação de empresa para reforma da UBS centro da cidade de Juruti.

Em sua manifestação, a CPL aduziu que "Não obstante, foi dada a mais ampla divulgação da licitação no Portal de Transparência do Município de Juruti, tem-se que o certame foi caracterizado como "Licitação FRACASSADA", haja vista ser inabilitada empresas que não atenderam o edital".

É o relatório.

**DA FUNDAMENTAÇÃO:**

**Da licitação FRACASSADA. Art. 24, V, da Lei n. 8.666/93. Análise abstrata**

Prefacialmente, impende consignar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, litteris:

**CF, Art. 37 - (...)**

**Omissis**

**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**



Prefeitura Municipal de Juruti  
CNPJ 05.257.555/0001 - 37  
Procuradoria Jurídica

Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



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.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), *in verbis*:

**Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A licitação é, portanto, nada mais que um torneio no qual vários interessados em contratar com a Administração Pública disputam entre si a oportunidade de negócio oferecida pela Administração. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.

Professara o saudoso Diógenes Gasparini que:

"(...) a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (...)."

O Eminent administrador pátrio Ivan Barbosa Rigolin, ensina que:

"(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse - que é sempre o interesse público -, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)" (m/os grifos).

A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Melo, leciona que:





"(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)"

Portanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares.

Entretanto, vez ou outra uma dada situação fática poderá revelar que o instituto da licitação surge como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público que ele mesmo visava atender. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a demora natural do burocrático procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

De outra sorte, a licitação poderia se afigurar impertinente, como nos casos de credenciamento, em que ao invés de desejar selecionar uma proposta (a mais vantajosa) a Administração pretenda selecionar todas que forem consideradas aptas. Nas contratações de diminuto valor, raramente o eventual benefício econômico da disputa compensa o custo do processo administrativo.

Em outros casos ainda, a licitação pública poderia mesmo se revelar absolutamente inócua, como ocorre nos casos das contratações realizadas com fornecedores de produtos ou prestadores de serviço exclusivo. Afinal, na medida em que inexistam competidores, submeter a oportunidade de contratação a um torneio - que pressupõe a existência de pluralidade de contendores - seria totalmente inútil.

De nada adiantaria a Administração arcar com o custo do processo administrativo, movimentar um enorme aparelhamento da máquina estatal, despender tempo, adiando a solução para a necessidade de interesse público surgida, se, no dia, hora e local designado para a disputa, somente aquele (porquanto exclusivo, único existente), se apresentaria munido da proposta e documentos de habilitação.

Neste viés, não por outro motivo, vez que a Administração Pública não atua *contra legem* ou *praeter legem*, mas, sim, *secundum legem*, o Constituinte, reconhecendo que não será em todos os casos o torneio licitatório útil ao desiderato a que se destina, fez inaugurar o texto constitucional susomencionado com a expressão "**Ressalvados os casos especificados na legislação...**", admitindo, pois, a existência de excepcionalidades casuísticas, atribuindo competência para que a norma infraconstitucional pudesse discorrer sobre as possíveis hipóteses nas quais seria aceitável o afastamento do dever legal de licitar.

Pode-se afirmar que a inviabilidade de licitação é uma consequência que pode ser produzida por diferentes causas as quais consistem nas diversas hipóteses de ausências de pressupostos necessários à licitação.





Prefeitura Municipal de Juruti  
CNPJ 05.257.555/0001 - 37  
Procuradoria Jurídica

Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.

PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**JURUTI**  
SEU FUTURO CONSTRUÍREMOS COM AMOR



Assim, são previstas na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, em seus arts. 24 e 25, as situações em que o agente público poderá deixar de promover o prélio licitatório (dispensa/inexigibilidade), realizando contratação por indicação direta da pessoa do contratado, estabelecendo ainda as condições e requisitos a cada caso para fazê-lo.

Basicamente, a diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que, na primeira, haveria a possibilidade de competição entre possíveis interessados, o que torna possível a realização de licitação. Na segunda, na inexigibilidade, ao contrário, não haveria competição, isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração: a licitação é, portanto, inviável.

Como antedito, casos haverá em que o superior interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, pois, como se demonstrou, a licitação poderá se afigurar desnecessária, inócua, impertinente ou mesmo danosa para a Administração. Quando tal se verifica, competirá ao agente buscar nas exceções ao dever geral de licitar, em qual delas se acomoda a situação fática a ser tratada para balizar a adjudicação direta do objeto pretendido.

Cabe, portanto, à entidade promover o enquadramento legal adequado nos casos de inexigibilidade, quando se configurar situações de inviabilidade de competição, devendo atentar o fato de que para a inexigibilidade de licitação se sujeita à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto, aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador, inviabilizam a competição no caso concreto, fazendo constar do processo correspondente os elementos necessários à comprovação dos referidos pressupostos.

A respeito da possibilidade de dispensa de licitação deserta, impende transcrever o que dispõe o art. 24, V, da Lei n. 8.666/93, segundo o qual é dispensável a licitação quando não acudirem interessados:

**Art. 24. É dispensável a licitação:**

(...)

**V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;**

Verifica-se, nesse ponto, certo dissenso doutrinário quanto à sinonímia entre o termo fracassado e deserto, parecendo-nos mais adequado o entendimento segundo o qual se tratam de situações diversas:

**"A licitação deserta não se confunde com a licitação fracassada, em que aparecem interessados, mas nenhum é selecionado, em decorrência**





Prefeitura Municipal de Juruti

CNPJ 05.257.555/0001 - 37

Procuradoria Jurídica

Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



da inabilitação ou da desclassificação. **Neste caso, a dispensa de licitação não é possível.**" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro in Direito Administrativo, 12ª edição, São Paulo: Atlas, 2000, pág. 306, citada por Joel de Menezes Niebuhr in Licitação Pública e Contrato Administrativo, Curitiba: Zênite, 2008, pág. 83)

"Estabelece o inciso V do art. 24 do Estatuto federal Licitatório que licitação é dispensável a um dado negócio se ao processo licitatório correspondente, antes realizado, não acudirem interessados.

Portanto, ao se invocar, relativamente ao art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93, **o risco de prejuízo à Administração Pública se esta permanecer inerte (à espera do desfecho de novo procedimento licitatório)**, não se considera, em primeiro plano, a "urgência da contratação" (o que seria de se indagar, de pronto, em sede do inc. IV do mesmo artigo - contrato de emergência), mas (parafraseando-se o renomado administrativista paranaense) **o desperdício de tempo, recursos humanos e financeiros do Poder Público com novo certame licitatório que tende a novamente a fracassar.**

Ao contrário do procedimento de dispensa alicerçado no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, **o procedimento de dispensa ancorado no inc. V do mesmo artigo tem como esteio principiológico precípua não os princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade do serviço público, e sim os princípios da economicidade e da eficiência.**

Recapitulando-se, em sede do art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93, para que a espera pela conclusão de novo certame licitatório represente, de fato, risco de prejuízo à Administração Pública, **mostra-se imprescindível comprovar o desperdício em se encetar novo procedimento licitatório, demonstrando-se a regularidade da licitação deserta ou fracassada ou com itens desertos ou fracassados** - em consequência, a Administração Pública, assim procedendo, traz à baila subsídios robustos a atestarem que a dispensa de licitação realmente foi fomentada por, rememore-se o multicitado magistério de J. U. Jacoby Fernandes, "fato alheio ao interesse ou previsibilidade da Administração".

Já a expressão manutenção das condições preestabelecidas possui a seguinte extensão:

**"A expressão 'condições preestabelecidas', contida nesse inc. V do art. 24 da Lei nº 8.666/93, alcança todas as exigências do edital da licitação que resultou deserta, tanto as relativas à habilitação como as concernentes à execução do objeto."**

Também são consideradas condições preexistentes os preços estimados pela Administração Pública no certame fracassado.

A propósito, transcreve-se o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby:

**"Impõe a lógica jurídica que a Administração mantenha as condições ofertadas e exigidas na licitação anterior, pois se houver**





Prefeitura Municipal de Juruti

CNPJ 05.257.555/0001 - 37

Procuradoria Jurídica

Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



Todavia, apresenta-se licito o enquadramento em outras das hipóteses de dispensabilidade licitatória previstas no art. 24, da Lei n. 8.666/93.

De efeito, considerando o valor estimado para aquisição, por exemplo, a aquisição pode se dar com base no inciso II, quando não preenchidos os requisitos especificamente elencados nos demais incisos do art. 24 e mesmo no artigo 25, da Lei n. 8.666/93.

Embora o Tribunal de Contas da União já tenha acenado com a possibilidade de duplo enquadramento, sustenta-se a aplicação residual das hipóteses de dispensabilidade licitatória em razão do valor, que estaria subordinada à observância dos requisitos legais que lhes são inerentes.

Vale dizer, não se subsumindo a contratação direta a nenhum dos incisos do art. 24, mas desde que seja observado o limite legal e "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", poderá haver o enquadramento no inciso II.

A respeito da menção à parte final do art. 24, II, o entendimento externado por esta Assessoria Jurídica em diversos pareceres, é que o fracionamento indevido deverá ser analisado caso a caso, ou seja, a dispensabilidade em razão do valor deverá ser obstada quando constatado a fuga ao dever de licitar ou à modalidade cabível.

Na espécie, conquanto o objeto da Carta tenham sido licitados originalmente na Carta Convite, a contratação direta em vista do fracasso subsequente não configura fracionamento indevido, porquanto ainda que inexitoso o certame, restou configurada a tentativa do administrador em observar a regra insculpida no art. 37, XXI, da Constituição, que é a promoção da licitação.

Eis, portanto, o porquê o objeto deste procedimento não ter sido realizada de uma única vez.

Ademais, a repetição do certame apresentar-se-ia flagrantemente antieconômica, ou seja, os custos materiais e pessoais a serem dispendidos com todo o processo licitatório não compensariam os benefícios hipoteticamente representados pela abertura da competição.

Esse aspecto foi devidamente apontado na justificação apresentada pela CPI e encerra o núcleo que justifica a dispensabilidade de licitação em razão do diminuto valor da contratação.

#### DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, a Assessoria Jurídica **opina favoravelmente** à instrução dos autos objetivando a contratação direta dos aludidos, mediante dispensa de licitação lastreada no art. 24, V, da Lei n. 8.666/93, decorrente de licitação Fracassada.





Prefeitura Municipal de Juruti

CNPJ 05.257.555/0001 - 37

Procuradoria Jurídica

Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



**qualquer alteração ficará irremediavelmente comprometido o requisito "ausência de interesse" em participar da licitação.**

Efetivamente, não pode a Administração alterar as exigências estabelecidas para a habilitação, nem tampouco as ofertas constantes do convite ou do edital. Essa restrição abrange, inclusive, quando for o caso, a alteração dos anexos do ato convocatório, previstos no art. 40, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, como por exemplo o preço estimado pela Administração.

No mesmo sentido é o posicionamento da Consultoria Zênite (op. cit):

Então, tanto os documentos exigidos no certame anterior para fins de atendimento dos requisitos previstos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, quanto os aspectos concernentes à descrição do objeto e suas especificações mínimas, tais como quantidades, estimativa de preços, prazos de entrega, multas e os respectivos percentuais aplicáveis deverão ser observados no contrato celebrado por dispensa com base N. art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93.

Da mesma consultoria cita-se manifestação mais recente:

Daí porque, no caso em exame, na contratação direta deverão ser observadas todas as exigências feitas nas licitações anteriores, tais como os documentos habilitatórios, os aspectos concernentes à descrição do objeto e as suas especificações mínimas, a exemplo de quantidades, estimativa de preços, prazos de entrega, sanções e, especialmente, a condição de participação que exigia que o posto de combustível a ser contratado não poderia estar a uma distância superior a 5 km da sede da Administração.

Destarte, impõe-se aferir, no caso concreto, a presença de tais requisitos.

**Das justificativas para dispensabilidade de licitação. Análise concreta.**

Compulsando os autos verifica-se que os itens que se pretende adquirir estavam inseridos no Carta Convite n. 002/2021.

Isso demonstra ter havido processo licitatório anterior.

Sem embargo, verifica-se que pela leitura do termo de homologação que a licitação resultara fracassada, ou seja, anotou-se o comparecimento de interessados, que, entretanto, não lograram êxito em ultrapassar as etapas de julgamento da proposta e habilitação.

Dessarte, fazendo coro ao entendimento majoritário, não se mostra possível enquadrar a contratação que ora se pretende nos limites do art. 24, V, da Lei n. 8.666/93, já que não se pode negar a existência de interessados.



Prefeitura Municipal de Juruti  
CNPJ 05.257.555/0001 - 37  
Procuradoria Jurídica  
Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 - 000 - Juruti/PA.



É o parecer, sub censura.

Juruti/PA., 21 de dezembro de 2021;

Assinado de forma digital  
por MARCIO JOSE GOMES  
DE SOUSA:60942703200

**Márcio José Gomes de Sousa**  
**Assessoria Jurídica**  
**OAB/PA 10516**