

PARECER nº 61401822.2025.LAFEPE - SUJUR
SEI Nº 0060407877.000200/2024-24

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SURFAÇAGEM E BLOCOS EM RESINA INCOLOR, ANTIRREFLEXO E FOTOCROMÁTICAS.

I - FRACASSO DO PROCESSO SEI Nº 0060407877.000113/2024-77, PROCESSO Nº 069/2024 - PREGÃO ELETRÔNICO 034/2024.

I I - POSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO NO ART. 29, III, DA LEI FEDERAL 13.303/2016, QUANDO NÃO ACUDIREM INTERESSADOS À LICITAÇÃO ANTERIOR E ESSA, JUSTIFICADAMENTE, NÃO PUDER SER REPETIDA SEM PREJUÍZO PARA A EMPRESA PÚBLICA OU A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, BEM COMO PARA SUAS RESPECTIVAS SUBSIDIÁRIAS, DESDE QUE MANTIDAS AS CONDIÇÕES PREESTABELECIDAS.

III - Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

I - RELATÓRIO

Trata-se de contratação de empresa especializada em prestação de serviço de Surfaçagem, oriundo da Chefia de Divisão de Ótica - DIOTI, vinculada à Diretoria Técnica - DITEC, objetivando a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SURFAÇAGEM E BLOCOS EM RESINA INCOLOR, ANTIRREFLEXO E FOTOCROMÁTICAS**, com a finalidade de atender as necessidades do setor de ótica do LAFEPE, conforme as justificativas contidas na Declaração - CI 118/2024 - DIOTI (id 59744127), por meio da DISPENSA DE LICITAÇÃO insculpida no art. 29, inciso III, da Lei 13.303/2016, no valor global estimado de **R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais)**, a ser efetivado na forma descrita no Termo de Referência (id 60752997).

Vieram os autos a esta Superintendência Jurídica, para emissão de Parecer, instruído com os documentos que integram o processo SEI nº 0060407877.000200/2024-24 e dentre os quais destacam-se os seguintes:

I - CI 118/2024 - DIOTI, justificando a necessidade da contratação (id 59744127);

- II - Termo de Referência (id 60752997);
- III - Aviso de cotação no site do LAFEPE (id 60180892);
- IV - Termo de Validação das Propostas - COPRO (id60754575, 60756125);
- V - Mapa de preços atualizado (id 61282054);
- VI - Proposta de preço vencedora (id 60605355);
- VII - Atestado de capacidade técnica - (id 61274512);
- VIII - Documentação de habilitação - (id 60711688, 60711979, 61405232, 61274217, 61274259, 60838641, 61214727, 61274168);
- IX - Declaração de Disponibilidade Orçamentária - DIRAF (id 60755544);
- X - Autorização da Dispensa pela Diretoria Técnica - DITEC (id 60754968);
- XI - Demais documentos exigidos pelo RILC e pela Lei nº 13/303 de 2016. É o relatório, no essencial.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade, em síntese, é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração, conforme expresso no art. 37, inc. XXI.

Por ser regra, o Princípio da Licitação deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva: na prática, licitar sempre quando possível, contratar sem licitação **somente quando estritamente necessário**.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar (são os casos das licitações tidas por **inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis**); e, nesse esteio, a contratação que se pleiteia e encontra-se sob análise, em tese se amolda a hipótese prevista no art. 29, inc. III, da Lei n.º 13.303/2016, **in verbis**:

"Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...);

III - quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a empresa pública ou a sociedade de economia mista, bem como para suas respectivas subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas;

A doutrina extrai desse dispositivo legal, requisitos sem os quais não poderá ser legitimada a contratação direta (Dawison Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres, Licitações e Contratos nas Empresas Estatais, 4ª edição, Editora JusPodivm, 2024, atualizada com a legislação, pág. 142.). São eles:

"a) Tentativa anterior e válida de licitação;

b) ausência de interessados;

c) demonstração da existência de prejuízos com a repetição do certame;

d) manutenção das condições preestabelecidas".

Nessa linha, há que se perquirir se os referidos requisitos encontram-se presentes neste procedimento.

Consultando os autos, verifica-se que houve licitação fracassada, **Processo nº 069/2024 - Pregão Eletrônico nº 034/2024**, vinculado ao Processo SEI nº **0060407877.000113/2024-77**, em que os itens perseguidos não obtiveram êxito em ser licitado.

A pretensão da Administração de promover a contratação direta encontra-se assim justificada na Comunicação Interna CI - 118/2024 (id 59744127) em destaque o seguinte trecho:

"Considerando que a surfaçagem é um processo de transformação de blocos oftálmicos em lentes utilizado pela DIOTI para atender receitas multifocais e de grau elevado;

Considerando a mudança de tecnologia do setor de surfaçagem para Free Form, onde será necessária a parata temporárias das atividades no setor para adequação e instalação dos equipamentos.

Considerando os compromissos firmados com as prefeituras, Projeto Boa Visão e clientes das farmácias e a necessidade de cumprimento de prazos de entrega de óculos, visando não gerar impactos negativos à imagem da instituição.

Considerando que o processo licitatório PROC. 069/2024 - PE 034/2024 - ARP SERVIÇO DE SURFAÇAGEM (SEI 0060407877.000113/2024-77) foi declarado fracassado em 06/12/2024.

Pedimos a esta coordenadoria gestão junto a COSUP para realização de cotação serviço de surfaçagem. Segue termo de referência para validação e assinatura."

Nessa esteira, a doutrina de Barcelos e Torres (2024, p. 144) estabelece que:

"a ausência de interessados mencionada no art. 29, III, pode restar configurada em duas situações: a) quando nenhum licitante se dispõe a participar do certame, o que tradicionalmente se denomina "licitação deserta"; b) quando, apesar da presença de licitantes, nenhum deles pôde ser declarado vencedor (licitação fracassada), seja porque não comprovam a habilitação necessária, seja porque não apresentaram propostas válidas."

A hipótese em análise seria a da licitação frustrada/fracassada que também se enquadra na análise realizada a luz da Lei Federal nº 8.666/1993, em situação análoga à prevista na Lei Federal 13.303/2016, seguida da justificativa da impossibilidade de sua repetição,

"(...) licitação fracassada gera o mesmo efeito de uma licitação deserta quando esses certames não puderem ser repetidos sem prejuízo para a Administração. Daí porque não seria razoável acreditar que a solução prevista pelo legislador teria cabimento apenas para os casos de licitação deserta. Conclusão nesse sentido determinaria a ocorrência de prejuízo para a Administração no caso da licitação fracassada. A 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União adotou raciocínio em sentido similar no Acórdão nº 4.748/2009: 4.4.3 Exame: Estabelece o art. 24, inciso V, da Lei 8.666, de 1993, a possibilidade de dispensa de licitação pública se satisfeitas simultaneamente as seguintes condições: (a) falta em certame anterior de proposta reputada válida (interpretação extensiva dada por este Tribunal à expressa

hipótese de não-comparecimento de interessados) e (b) impossibilidade justificada de repetição do certame sem que haja prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições pré-estabelecidas. (TCU, Acórdão nº 4.780/2009, 1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira, DOU de 19.06.2012.) Com base nessas razões, conclui-se ser possível a contratação direta com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93 também nas hipóteses de licitação fracassada, desde que preenchidos os requisitos legais, especialmente em vista do pressuposto que orienta essa hipótese legal de dispensa de licitação”.

Como acima mencionado, trata-se também de entendimento acatado pelo TCU, conforme se depreende do Acórdão nº 6.786/2012 - 1ª Câmara: **“É certo que a doutrina e a jurisprudência do TCU amparam a tese de que a ausência de interessados também ocorre quando os licitantes são todos inabilitados ou as propostas são todas desclassificadas”.** Diante do exposto, fica evidente o preenchimento dos dois primeiros requisitos do art. 29, III da Lei 13.303/16.

Quanto a terceira premissa, conforme leciona **Joel de Menezes Niebuhr**, **“o dispositivo em comento só justifica a contratação direta se a realização de nova licitação pública impuser prejuízo para a Administração.** Nesse ponto residem as maiores dificuldades com relação ao inciso, dado que, evidentemente, não basta alegar qualquer sorte de prejuízo. Isso porque a realização de licitação pública sempre implica algum dispêndio e, por corolário, poder-se-ia dizer, algum prejuízo. Sem embargo, **requer-se prejuízo qualificado, não o pretensamente decorrente da própria licitação. Sob essa luz, é necessário que a repetição de licitação inviabilize ou prove que gravame a algum bem jurídico visado pela Administração”.**

De fato, se, para configurar o **“prejuízo para a Administração”**, bastar a alegação de que a realização de novo certame trará custos financeiros ou implicará demora no atendimento à necessidade administrativa, então toda e qualquer licitação deserta (ou fracassada), legitimaria automaticamente a contratação direta - o que obviamente não é a intenção retratada no dispositivo legal, ao exigir explicitamente a apresentação de justificativa para a impossibilidade de repetição da licitação anterior.

De todo modo, como prossegue o mesmo doutrinador, **“convém salientar que a análise do potencial prejuízo decorrente da repetição da licitação depende das peculiaridades de cada caso. Devem os agentes administrativos e os órgãos de controle agir com ponderação, sempre em vistas da razoabilidade, a fim de, efetivamente, curarem do interesse público”.**

No presente feito, a justificativa do requerente no item 3 do Termo de Referência (ID 60752997) demonstra a existência do terceiro requisito do art. 29, III da Lei 13.303/16, qual seja, a existência de prejuízos para a Administração.

3. DAS JUSTIFICATIVAS

Considerando que a surfaçagem é um processo de transformação de blocos oftálmicos em lentes utilizado pela DIOTI para atender receitas multifocais e de grau elevado;

Considerando a mudança de tecnologia do setor de surfaçagem para Free Form, onde será necessária a parada temporárias das atividades no setor para adequação estrutural e instalação dos equipamentos .

Considerando os compromissos firmados com as prefeituras,

Projeto Boa Visão e clientes das farmácias e a necessidade de cumprimento de prazos de entrega de óculos, visando não gerar impactos negativos à imagem da instituição.

Ademais, a área demandante também lembra que a licitação já havia sido realizada anteriormente, mas falhou no objetivo do processo licitatório. Segundo a doutrina do professor **Joel de Menezes Niebuhr**, essa circunstância atua como uma presunção de prejuízo:

“Nesse passo, em casos bem diferentes do que nos foi submetido à análise, em que a repetição da licitação não implicaria prejuízos ao interesse público, deve-se repeti-la por mais uma vez. Renovada a licitação e, de toda a sorte, se mais uma vez o intento da Administração frustrar-se em face do desinteresse de terceiros, o prejuízo ao interesse público passa a ser presumido, porque forçá-la a repetir sucessivas vezes processo de licitação já é o bastante, para, por si só, configurar o prejuízo ao interesse público. Então, é por isso que se costuma dizer que, para aplicar a hipótese de dispensa entabulada no inc. V do art. 24 da Lei nº 8.666/93, é necessário repetir a licitação por pelo menos uma vez. (...)”

Neste contexto, pode-se dizer que o prejuízo ultrapassa a esfera meramente financeira (custos com a realização de novo certame) e passa a afetar a própria satisfação da necessidade administrativa, que **corre o risco de permanecer desatendida enquanto se insiste numa licitação, ao que tudo indica, fadada ao fracasso.**

Por fim, há a impreterível necessidade de que o objeto licitado por dispensa de licitação seja idêntico àquele que foi licitado, sob pena de não poder ocorrer o enquadramento no art. 29, III, da Lei 13.303/2016, isto é, deve ser mantida na dispensa todas as condições preestabelecidas na licitação deserta/fracassada.

Nos dizeres de **Marçal Justen Filho** (Op. cit., pp. 242/243), ***“a contratação direta é autorizada no pressuposto de inexistirem outros interessados em realizar a contratação nas condições estabelecidas no ato convocatório anterior. Portanto, a alteração das condições importaria ofensa ao princípio da isonomia”***.

De fato, tal elemento é essencial porque, muitas vezes, as condições específicas do certame acarretam o desinteresse das empresas em concorrer. Caso, na dispensa subsequente, tais condições sejam modificadas - sobretudo melhoradas -, ter-se-á desrespeitado não apenas o princípio da isonomia, mas também o da busca pela contratação mais vantajosa, pois, se os novos termos tivessem sido estipulados desde o início, poderiam ter atraído a efetiva participação e competição entre os fornecedores do ramo, com o sucesso da licitação.

Assim, é absolutamente fundamental que as mesmas condições da licitação deserta/fracassada sejam reproduzidas e praticadas na contratação direta, conforme destaca a doutrina de Barcelos e Torres (2024, p. 146):

“A correta utilização do dispositivo demanda sejam observados todos os requisitos constantes do edital da licitação deserta ou fracassada, não apenas em relação às especificações do objeto licitação, mas também em relação às exigências da habilitação’ (TCU. Acórdão nº 56/2000 - 2ª Câmara. Rel. Min. Benjamin Zymler).”

Então, tanto os documentos exigidos no certame anterior para fins de atendimento dos requisitos no edital de licitação lançado, mais especificamente o tópico previstos no item 5 do Termo de Referência (ID 60752997), no que se refere aos documentos de habilitação, e ainda 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 no art. 29, inc. III, da Lei nº 13.303/2016.

Tal imposição - manutenção de todas as condições preestabelecidas no edital anterior - tem a finalidade de evitar que sejam feitas exigências, quando da elaboração do instrumento convocatório, que inviabilizem a licitação ou tornem o certame deserto, com o intuito de possibilitar a contratação direta com determinada empresa, evidenciando burla à licitação e ao princípio da isonomia.

Como se vê, e nem poderia haver dúvida, dentre **“todas as condições preestabelecidas” na licitação deserta a serem mantidas na contratação direta, certamente incluem-se as condições de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista (Conforme também fica claro na Decisão nº 655/95 - Plenário do TCU”**

Isso porque, obviamente, todo e qualquer requisito de habilitação potencialmente influencia a decisão das empresas de participarem ou não da licitação - e o fracasso do certame muitas vezes pode decorrer exclusivamente de tal fator. **Neste sentido, uma empresa que teria sido inabilitada na licitação deserta ou fracassada nunca poderia ser posteriormente contratada para o mesmo objeto pela dispensa de licitação.**

Por essa razão, e considerando o que foi apresentado pela área demandante, se pressupõe que não foram alteradas as condições impostas, quando da licitação do certame, conforme a justificativa apresentada pelo requerente e sob sua responsabilidade tais afirmações.

Verifica-se ainda que foram juntados aos autos os documentos comprobatórios dos requisitos de habilitação elencados no TR, conforme certidões de capacidade técnica e regularidade fiscal acostadas ao SEI nº 0060407877.000200/2024-24, que foram avaliados e aprovados pela área demandante.

Diante dessas considerações passamos então as conclusões.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, essa Assessoria Jurídica se **manifesta favoravelmente à contratação direta por dispensa de licitação**, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Assessoria Jurídica, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a contratação, por dispensa de licitação, da empresa **PONTO ÓTICO COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ÓTICA LTDA**, inscritas respectivamente com os CNPJs sob o nº 35.499.581/0001-32, justificando sua escolha, devido a empresa a ser contratada ter ofertado o menor preço dentre aqueles constantes no Mapa de Cotação, apresentando o valor de **R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais)**, objetivando a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SURFAÇAGEM E BLOCOS EM RESINA INCOLOR, ANTIRREFLEXO E FOTOCROMÁTICAS**, com a finalidade de atender as necessidades do setor de ótica do Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes, na forma do

artigo 29, inc. III, da Lei 13.303/2016.

Por fim, e para efeito de publicação, o enquadramento legal recomendado se adequa ao art. 29, inc. III, da Lei Federal nº 13.303/2016.

As opiniões expressas neste documento foram emitidas considerando as informações fornecidas no SEI nº 0060407877.000200/2024-24 pela Divisão de Ótica - DIOTI, fundamentadas na Lei Federal 13.303/2016 e na jurisprudência atualizada até esta data.

Com efeito, pontua-se que o presente parecer não se reveste de caráter definitivo, uma vez que, diante da posse de novos fatos e/ou documentos, nos inclinamos pela necessidade de outra manifestação mais aprofundada sobre o caso.

Por fim, insta salientar que à luz da legislação e do entendimento jurisprudencial incumbe a esta SUJUR prestar consultoria sob o prisma **estritamente jurídico**, não lhe competindo adentrar nos aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da estatal consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Luciana Costa Cunha
OAB/PE 19.286

Superintende Jurídica

[1] Decreto nº 43.134, de 09/06/2016, e pelo Decreto nº 46.103/2018, de 06/06/2018



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Costa Anunciação Cunha**, em 16/01/2025, às 16:56, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **61401822** e o código CRC **F1D6D7AF**.

**LABORATÓRIO FARMACÊUTICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO GOVERNADOR
MIGUEL ARRAES**

Largo de Dois Irmãos, 1117, - Bairro Dois Irmãos, Recife/PE - CEP 51110-130, Telefone: (81) 3183-1100