

Parecer nº 0412/2022
Ref. Proc.: 00016147/2021
R.C.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

PARECER JURÍDICO – AJUR/SEMEC Nº 0412/2022

Processo:	00016147/2021-SEMEC
Interessado:	DERH/SEMEC, por intermédio de Memorando nº 57/2021, de 01 de Dezembro de 2021 (fl. 02)
Assunto:	Solicitação de aquisição de vale transporte digital para os servidores lotados da SEMEC no exercício de 2022

LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. ART. 37, XXI, CF/88.
ART. 25, I E ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO,
INCISOS II E III DA LEI Nº 8.666/1993.
INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.
POSSIBILIDADE.

À Coordenação,

I – RELATÓRIO:

Versa o presente parecer sobre a análise dos autos do **Processo Administrativo nº 00016147/2021**, em que o Departamento de Recursos Humanos - DERH, por intermédio do Memorando nº 57/2021 - DERH/SEMEC (fl. 02), de 01 de Dezembro de 2021, informou os valores estimados de vale-transporte digital dos servidores lotados nesta Secretaria Municipal de Educação, referente ao exercício de 2022, no importe global de R\$ 22.278.326,40 (*vinte e dois milhões, duzentos e setenta e oito mil, trezentos e vinte e seis reais e quarenta centavos*).

Em seguida, o Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP/SEMEC), em 23/12/2021, ao informar a funcional programática e a previsão orçamentária para o exercício de 2022, também informou da necessidade de liberação de cota junto à Secretaria de Gestão e Planejamento do Município de Belém (SEGEP).

Remetido à Diretoria Administrativa (DIAD) em 23/12/2021, os autos foram encaminhados ao Gabinete da Excelentíssima Senhora Secretária Municipal de Educação (GABS/SEMEC), em 27/12/2021, para deliberação e encaminhamentos ulteriores.

Sendo assim, em 03/01/2022, em Despacho à fl. 06, o GABS/SEMEC solicitou que fosse anexado aos autos o quantitativo dos novos concursados no âmbito desta Secretaria, de acordo com as vagas previstas no edital do último concurso público.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

Conforme solicitado, a Direção do Departamento de Recursos Humanos (DERH/SEMEC), em Despacho à *fl. 13*, anexou planilha atualizada incluindo o quantitativo de novos concursados previstos em edital.

Dessa forma, o total global previsto para os vales-transporte dos servidores no exercício de 2022 passou a ser de R\$ 24.470.265,60 (*vinte e quatro milhões, quatrocentos e setenta mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos*).

Em 03/01/2022, o GABS/SEMEC retornou os autos à DIAD com autorização superior para demais providências. Assim, naquela mesma data, o Diretor Administrativo, considerando a atualização de valores, encaminhou os autos ao NUSP para nova dotação orçamentária.

Ainda em 03/01/2022, o NUSP informou funcional programática, dotação e cota orçamentária disponíveis para cobrir a presente despesa, no valor total de R\$ 24.028.329,60 (*vinte e quatro milhões, vinte e oito mil, trezentos e vinte e nove reais e sessenta centavos*), isto é, **valor inferior** ao informado pela Direção do DERH, conforme planilha constante à *fl. 13*.

Remetidos a esta Assessoria Jurídica (AJUR) em 03/01/2022, tendo em vista que não constavam nos autos informações necessárias para subsidiar a análise jurídica, foi solicitado, mediante Despacho à *fl. 20*, o atendimento de diligências junto aos seguintes setores: DERH, Comissão Permanente de Apoio às Licitações (CPL) e Setor de Contratos.

Em atendimento parcial às providências solicitadas, o DERH procedeu com a juntada de Justificativa Técnica (*fl. 22*) acerca da necessidade da contratação e escolha do fornecedor, contendo a informação de que o valor total global estimado para a contratação seria de R\$ 22.278,326,40 (*vinte e dois milhões, duzentos e setenta e oito mil, trezentos e vinte e seis reais e quarenta centavos*), isto é, repetindo o valor total global mencionado no Memorando nº 57/2021, **sem considerar a atualização de valores** mediante planilha apresentada à *fl. 13*; juntada de Termo de Referência para a contratação, **sem fazer menção a uma estimativa de valor da contratação** e alguns do documentos relativos ao Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belém (SETRANSBEL) solicitados em Despacho à *fl. 20*, entre eles: Certidão Conjunta Negativa (*fl. 23*); Decreto Municipal nº 93.941/2019 – PMB, de 31 de Maio de 2019, que

Parecer nº 0412/2022
Ref. Proc.: 00016147/2021
R.C.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

reajustou o valor da tarifa do Transporte Coletivo por ônibus, hidroviário e seletivo por micro-ônibus no Município de Belém e dá outras providências (*fl. 24*); Atestado de Fornecedor Exclusivo de Vale-Transporte, conforme delegado pelas Empresas de Transportes de Passageiros da Região Metropolitana de Belém (*fl. 25*), não datado; Declaração de atendimento ao artigo 27, inciso V, da Lei nº 8.666/93 e art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 (*fl. 26*), assinada em 11/02/2022.

Seguidamente, a CPL/SEMEC procedeu com a juntada de Parecer Técnico nº 079/2022, de 18 de Fevereiro de 2022, onde sugeriu, com fundamento nos princípios da “vantajosidade”, da “economicidade”, da “eficácia” e da “eficiência”, que a presente contratação deveria assumir a modalidade “Inexigibilidade da Licitação”, nos termos do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Assim, remetidos os autos ao Setor de Contratos para demais providências em 21/02/2022, estes foram remetidos a esta AJUR/SEMEC, em 24/02/2022, para fins de análise e parecer, considerando que a SETRANBEL realiza **contrato por adesão**.

Recebidos nesta Assessoria em 25/02/2022 e diante da necessidade de esclarecimentos quanto às inconsistências observadas com relação às menções acerca do valor total global da contratação, bem como do período de cobertura de disponibilização do vale-transporte digital, os autos foram remetidos, em 02/03/2022, ao Setor Demandante, para que este prestasse esclarecimentos quanto às informações anteriormente citadas.

Desse modo, uma vez recebidos pela Direção do DERH, os autos foram remetidos ao NUSP, em 03/03/2022, para conhecimento e providências.

Em Despacho à *fl. 38*, de 04/03/2022, o NUSP informou dotação orçamentária atualizada para atender à presente demanda, no valor total global de R\$ 24.470.265,60 (*vinte e quatro milhões, quatrocentos e setenta mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos*), sendo R\$ 3.279.196,80, para os servidores da Sede; R\$ 16.211.289,60 para os servidores das Escolas Municipais e R\$ 4.979.776,20 para os servidores lotados nas Unidades de Educação Infantil.

O DERH, em sede de Instrução Processual, procedeu com a juntada das seguintes documentações do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belém (SETRANSBEL): Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (*fl. 08*) com validade até

Parecer nº 0412/2022
Ref. Proc.: 00016147/2021
R.C.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

03/05/2022; Certidão Negativa de Natureza Tributária junto à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), válida até 04/05/2022 (*fl. 09*); Certidão Negativa de Natureza Não Tributária junto à SEFA, válida até 04/05/2022; Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com validade até 04/05/2022 (*fl. 11*); Alvará de Licença Digital – 2021, emitido pela Secretaria Municipal de Finanças de Belém (SEFIN), com validade até 10/04/2022 (*fl. 44*); Ata da Assembleia Geral realizada em 11 de Dezembro de 2020 para a prorrogação do Conselho Gestor (*fls. 45-53*); Atestado de Fornecedor Exclusivo de Vale-Transporte, conforme delegado pelas Empresas de Transportes de Passageiros da Região Metropolitana de Belém (*fl. 54*), atualizado em 22/02/2022; Declaração de atendimento ao artigo 27, inciso V, da Lei nº 8.666/93 e art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, atualizada em 22/02/2022; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Pessoa Jurídica (*fl. 56*); Declaração de atendimento à reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência (*fl. 58*) e Documentação (Carteira Nacional de Habilitação) do Presidente, Sr. Paulo Fernandes Gomes (*fl. 60*).

Em Despacho à *fl. 61*, o DERH informou que o período a ser considerado na presente contratação será de 11 (onze) meses para a cobertura do vale-transporte, considerando que 1 (um) mês se refere ao período de férias do servidor.

Por fim, os autos foram novamente remetidos a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer em 04/03/2022, contendo 61 (*sessenta e uma*) folhas **parcialmente** numeradas e rubricadas, sendo recebidos em 07/03/2022.

Na presente ocasião, cumpre ressaltar que **não há**, nos autos, informação acerca do Certificado de Regularidade do FGTS – CRF da SETRANSBEL junto à Caixa Econômica Federal, razão pela qual esta Assessoria procedeu com a pesquisa e juntada de tal documento, emitido em 07/02/2022, à *fl. 62*.

Era o que cumpria relatar.

Desta forma, sob a égide da legislação aplicável, passamos à análise, devidamente fundamentada, do caso em tela:

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

II – ANÁLISE:

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente análise se refere, exclusivamente, aos aspectos da legalidade do processo, em todos os seus termos, até a presente data, consubstanciada em apreciação estritamente jurídica, cabendo asseverar ainda que a conveniência ou interesse da Administração em acatá-la não é matéria afeta a este exame.

Com efeito, a Administração Pública consagra como princípio geral para contratação de obras, serviços e compras, a realização de procedimento licitatório enquanto regra imperiosa. Todavia, há situações em que recebe da Lei autorização para abster-se da obrigação de licitar, se assim considerar conveniente ao interesse do serviço, sendo que essas situações constituem exceções ao dever geral constitucional de licitar, a teor do que estabelece o art. 37, XXI, *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:

[...] Omissis.

XXI - ressaltados 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 (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Regulando o dispositivo supracitado, coube ao legislador à incumbência de delinear tais casos específicos. Nesse cenário, a Lei de Licitações nº 8.666/93 estabelece hipóteses excepcionais de contratação direta em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a prévia realização de procedimento licitatório.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

Essas hipóteses legais consistem nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

Neste ponto, é válido ressaltar que a contratação direta não desobriga o gestor público de seguir um procedimento administrativo determinado que garanta a satisfação do interesse público.

Dito isto, dentre as hipóteses legais previstas para a contratação direta, se destaca a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, a qual está prevista no caput do artigo 25 da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

Os processos de contratação direta precisam ainda seguir as exigências estabelecidas pelo Art. 26 da Lei nº 8.666/93. Vejamos o que institui a norma:

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 a 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:

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)”.

Analisando o caso concreto, a razão da escolha do fornecedor é notória mediante a inviabilidade de competição para a aquisição de vale transporte digital, uma vez que, este objeto é emitido e comercializado, *exclusivamente*, pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belém – SETRANSBEL, conforme Atestado às fls. 25 e 54 dos autos.

É certo, portanto, que quando necessária a aquisição de bens e serviços que só podem ser fornecidos ou prestados por determinado agente econômico, ou seja, o objeto que seria licitável é disponível apenas por um único agente, indicando assim a impossibilidade de licitar.

Nesse viés, vale destacar, os ensinamentos de Marçal Justen Filho em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”¹:

O inc. I do art. 25 alude, aparentemente, apenas às compras. Isso não significa, porém, excluir a possibilidade de contratação direta em contratos que envolvam serviços ou obras. Aliás, a própria redação do inc. I induz a essa amplitude, diante da referência a “local em que se realizaria a licitação ou a obra ou serviço”, admitindo implicitamente que também essas espécies de contratações comportam inexigibilidade. Se dúvida restasse, seria afastada através de interpretação sistemática. Deve ter-se em vista que a regra geral não foi estabelecida em virtude da peculiaridade vinculada ao conceito de “compra”. (...) A inviabilidade de competição, no caso, configura-se pela ausência de outros particulares com os quais a Administração pudesse contratar o objeto de que necessita. O núcleo fundamental do art. 25, Inc. I, não reside na “compra” mas na ausência de pluralidade de particulares para estabelecer uma competição.

[...]

Admite-se inexigibilidade de licitação em qualquer situação onde se configure a inviabilidade de competição.

[...]

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 5ª ed., revista e ampliada, São Paulo: Editora Dialética, 1998. pg. 258-259.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

Afirma-se então, que a redação literal do inc. I do art. 25 da Lei nº 8.666 não representa vedação à contratação direta de serviços, quando caracterizada inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de particulares em condições de satisfazer o interesse público.

Depreende-se do ensinamento transcrito que, em qualquer situação concreta que conduza à inexigibilidade, é preciso deixar evidente que a competição não é viável. A Lei nº 8.666/93 é contundente neste aspecto quando sustenta que a inexigibilidade ocorrerá quando houver inviabilidade de competição, como o caso em análise.

No que tange a justificativa do preço, verifica-se conta anexo aos autos o Decreto Municipal nº 93.941/2019 – PMB, de 31 de Maio de 2019, que reajustou o valor da tarifa do Transporte Coletivo para R\$ 3,60 (*três reais e sessenta centavos*), o que comprova a regularidade dos valores estimados pelo DERH em planilha constante à *fl. 13* dos autos.

Salienta-se, por derradeiro, que nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, os pareceres jurídicos não se revestem de caráter vinculante, porém opinativo, conforme dispõe o TCU no Acórdão nº 2.121/2010, Rel. Benjamin Zynler, *in verbis*:

A compulsoriedade legal, no entanto, não alcança os atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Em que pese esteja prevista, no art. 38, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, a juntada oportuna ao processo administrativo de pareceres técnicos ou jurídicos emitidos, a LLC não exige expressamente que se submeta a matéria à apreciação e a aprovação dos assessores jurídicos, assim, apesar de bastante recomendável que a decisão pela dispensa ou pela inexigibilidade esteja respaldada em parecer jurídico, em não havendo exigência legal para a consulta, a manifestação do parecerista jurídico não se reveste de caráter vinculativo, mas opinativo.

É a fundamentação, passa a opinar.

III - CONCLUSÃO

Ex positis, esta Assessoria Jurídica, com fulcro no Art. 37, XXI da CF/88, Art. 25, inciso I e Art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, conjuntamente com o princípio da supremacia do interesse público, entende como inexigível a licitação para a aquisição de vale-transporte digital, a ser fornecido pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belém (SETRANSBEL), destinado aos servidores desta SEMEC no exercício de 2022, no valor estimado de R\$ 24.470.265,60 (*vinte e quatro*

Parecer nº 0412/2022
Ref. Proc.: 00016147/2021
R.C.

ASSESSORIA JURÍDICA – AJUR

milhões, quatrocentos e setenta mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos), condicionando-se à autorização da Ordenadora de Despesas.

Forte nessas razões, subsiste plausibilidade jurídica no procedimento adotado nos autos, podendo-se prosseguir com as demais fases da contratação, quais sejam:

- a. Homologação do presente parecer;
- b. Assinatura (adesão) do instrumento contratual;
- c. Publicação junto ao Diário Oficial do Município e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará;
- d. Emissão da Nota de Empenho junto ao Departamento Financeiro desta Secretaria e,
- e. Sejam remetidos os autos ao Controle Interno para análise e demais providências que este setor entender cabíveis.

É o parecer, de natureza opinativa, o qual se submete à superior apreciação, deliberação e ulteriores encaminhamentos.

S.M.J.

Belém, 07 de Março de 2022.

RUTH CRESTANELLO
Assessora Jurídica - 0519626-010
AJUR/SEMEC