



PARECER JURÍDICO

Processo 2025-1Q471

**REQUERENTE: SEMGOV - SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO,
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO**

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N. 001/2025 – PMAV

Necessidade de contratação de empresa de transporte para transporte de servidores da secretaria de saúde através de uso de vale transporte - inviabilidade de competição - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - POSSIBILIDADE

I - RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos de procedimento que tem por objeto a contratação direta da empresa para contratação da empresa por inexigibilidade de licitação, de empresa concessionária de transporte intermunicipal para o fornecimento de vales-transportes aos servidores públicos municipais e passes aos estudantes, conforme a necessidade e a demanda do município, para garantir a mobilidade adequada no transporte intermunicipal às Secretarias Municipais.

Justifica o querelante a necessidade de contratação em face à necessidade de contratação de empresa para fornecimento de vales-transportes e passes, que, por sua vez, é justificada pela constante demanda de deslocamento dos servidores públicos municipais e estudantes, que dependem de transporte intermunicipal para o cumprimento de suas atividades.

Justifica ainda que a contratação da empresa se dê por inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, já que a concessão do trecho que liga Atílio Vivacqua a Cachoeiro de Itapemirim pertence atualmente à empresa Viação Real Ita S/A, eis que o Processo Ceturb/ES nº 2024-HGHRK transferiu as linhas que pertenciam a empresa Costa Sul àquela.

Destacam-se os seguintes documentos nos autos:

- Declaração de desnecessidade de contrato;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Autorização condicionada do Chefe do Executivo;
- Reserva Orçamentária.

É breve o relatório.



II – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO:

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, veja o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

(...)

“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.”

Para regulamentar o exercício dessa atividade foi então criada a Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, mais conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é regra.

Entretanto, há aquisições e contratações que possuem caracterizações específicas tornando impossíveis e/ou inviáveis as licitações nos trâmites usuais, frustrando a realização adequada das funções estatais.

Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as dispensas de licitações e a inexigibilidade de licitação, a qual trata a presente consulta que presta opinião esta procuradoria, havendo, pois, impossibilidade jurídica de competição. Trata-se de certame realizado sob a obediência ao estabelecido no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, onde se verifica ocasião em que é cabível a inexigibilidade de licitação:



“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

No caso em questão tem-se declarado que o Processo Ceturb/ES nº: 2024-HGHRK transferiu as linhas que pertenciam a empresa Costa Sul Transportes e Turismo para a empresa Viação Real Ita S/A, sendo elas as linhas:

- 070/0/1000** - Cachoeiro de Itapemirim/Presidente Kennedy, via Fazenda Santa Lúcia;
- 082/0/1000** - Cachoeiro de Itapemirim/São Bento;
- 177/0/1000** - Cachoeiro de Itapemirim/Marataízes, via Fazenda Santa Lúcia;
- 177/0/1800** - Presidente Kennedy/Marataízes, via Fazenda Santa Lúcia;
- 211/0/1400** - Cachoeiro de Itapemirim/Atílio Vivácqua, via Monte Cristo;
- 280/0/1000** - Cachoeiro de Itapemirim/Marataízes, via Atílio Vivácqua;
- 290/0/1000** - Cachoeiro de Itapemirim/Presidente Kennedy, via São Paulo;
- 182/5/1400** - Cachoeiro de Itapemirim/Atílio Vivácqua, via Trevo Urbano.

De forma que a empresa Viação Real Ita S/A é a única a realizar o trecho entre Atílio Vivácqua e Cachoeiro de Itapemirim, pois detém a concessão para tal trecho, verifica-se a Inexigibilidade de Licitação com base jurídica no caput do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Apesar de listados nos incisos os casos expostos pela lei são taxativos de maneira que há ampliação dos fatos que envolvem a inexigibilidade da licitação aos atos que impendem impossibilidade de competição conforme descrito no *caput* do art. 74, não se trata apenas de serviço singular, mas ser esta empresa a única apta a realizá-lo.

Assim, competição mostra-se inviável de maneira que possibilita a inexigibilidade do processo licitatório.

No caso em questão verifica-se o fato de a presente contratação estar edentro dos limites estabelecidos no § 1º do art. 74, o que justifica a contratação direta.

De outra parte há de ser devidamente justificado o preço do serviço contratado, como expressamente redigido pelo art. 72, sendo obrigatório o levantamento sobre as condições do mercado servindo de norteamto da contratação.



“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato.

III – PREÇO:

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas.

A despeito desta assertiva, o TCU já se manifestou:

“adotar como regra a realização de coleta de preços nas contratações de serviço e compras dispensadas de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da lei n. 8.666/93” (Decisão nº 678/95-TCU-Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU de 28. 12.95, pág. 22.603).



“Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (...).” Acórdão 1705/2003 Plenário.

No caso em questão verificamos, como já foi dito, tratar-se de situação pertinente a inexigibilidade de Licitação.

De acordo com as diretrizes do Tribunal de Contas da União, como pode ser visto acima, a orientação é que no caso de dispensa e inexigibilidade seja obedecida à coleta de preços, que por analogia deve obedecer ao procedimento da modalidade convite que exige no mínimo três licitantes, ou trazendo aos autos notas fiscais de prestação e dos serviços equivalentes ou dos bens fornecidos na Região do município nos últimos meses, justificando pois o preço e ao após sem dispensa das exigências que reza o art. 62 da lei 14.133/2021, em seus incisos I, II, III, IV.

- **Habilitação jurídica,**
- **Qualificação técnica,**
- **Qualificação econômico-financeira, e**
- **Regularidade fiscal**

IV – DA MINUTA DO CONTRATO:

Não se desconhece os termos do art. 95 da Lei 14.133/21, porém no caso vertente é necessária a confecção de contrato entre as partes, uma vez que deve ser bem delineado prazo extensão quantitativo do serviço a ser prestado, entendo haver complexidade na demanda e necessidade de formalização contratual, apesar da manifestação da responsável pelo Núcleo de contratos.

Nesta toada, destacamos ainda a existência de minuta contratual nos autos, a qual respeita os termos do art. 92 e contém as cláusulas obrigatórias conforme art. 107 da Lei 14.133/21.

O art. 107 da lei n. 14.133/2021 assim dispõe sobre a duração dos contratos, vejamos:

“Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.”

V – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:



Indispensável na pretensão de contratação pública por inexigibilidade de licitação o Estudo Técnico Preliminar – ETP, que deve trazer elementos suficientes a justificá-la, bem como justificar a própria dispensa em si.

O ETP deve trazer descrição da solução pretendida, viabilidade e o dimensionamento do fornecimento, deve ainda, estimar o valor da contratação a fim de aferir a capacidade financeira do ente contratante e ainda analisar o risco da contratação, de modo a pavimentar o sucesso da solução a apresentada através da presente contratação.

Em parceria ao termo de referência o ETP traz a construção dos fundamentos e real necessidade do ente público ao produto/serviço pretendido e indica a forma de contratação necessária especificando as obrigações das partes envolvidas.

Verifico nos autos a presença do ETP devidamente fundamentado, assim como do termo de referência garantindo o fácil entendimento da justificativa pública pelo pleito.

VI – DO PRAZO CONTRATUAL

Conforme se denota da minuta do contrato a pretensão da municipalidade contratante é contratar pelo prazo de 05 (cinco) anos, o art. 107 da Lei 14.133/21 previu a possibilidade de contratações com até 10 (dez) anos de prazo, porém, impôs alguns requisitos que devem ser respeitados pela administração.

Cabe esclarecer que os serviços e fornecimentos contínuos são serviços contratados e compras realizadas pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. A Lei permite que esses contratos tenham vigência inicial de até cinco anos, desde que demonstrado que a contratação plurianual seja mais vantajosa economicamente para a Administração tal situação encontra-se bem delineado nos art. 6º, inciso XV, e art. 106, *caput*, inciso I e § 2º.

A Lei 14.133/2021 apresenta importantes alterações em relação ao regime da Lei 8.666/1993 no tocante à duração dos contratos. As disposições sobre o assunto constam dos arts. 105 a 114 da nova Lei.

O art. 105 estabelece que a duração dos contratos será a prevista no edital. Assim, desvincula-se a duração dos contratos do exercício financeiro. No entanto, deve ser observada a disponibilidade de créditos orçamentários, no momento da contratação e a cada exercício financeiro.

Quando a contratação ultrapassar um exercício financeiro, o art. 106 determina que deve estar prevista no plano plurianual (PPA).

No caso de contratações de serviços e fornecimentos contínuos, além de atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, a Administração deve demonstrar a vantagem em manter o contrato.



VII – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, tenho que a pretensão ora sob análise encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, a qual, todavia, depende da aferição da efetiva ocorrência das situações fáticas e legais acima destacadas, em especial a demonstração da necessidade da **contratação no Plano Plurianual** e recomendações expostas anteriormente, sendo que esta Procuradoria só recomenda que ocorra a pretendida contratação após a observância das situações e realizações das recomendações citadas.

Assim, não cabendo a esta Procuradoria manifestar-se quanto à motivação da Administração para a pretendida contratação, não vejo óbice à continuidade do presente processo

Ressalto, por derradeiro, que o presente Parecer tem caráter opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito ora apresentado, visto que as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora da despesa (STF. Mandado de Segurança nº 30928-DF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. 02 de fevereiro de 2012).

Atílio Vivacqua/ES, 16 de janeiro de 2025.

Felipe Buffa Souza Pinto
Assessor Jurídico do Município
OAB ES 10.493

DESPACHO

Homologo o parecer acima, nos termos da Portaria PGM n.º 001/2025.

EDUARDO BASTOS BERNARDINO
Procurador-Geral

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 16/01/2025 15:33:35 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 16/01/2025 15:33:35 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-22LKPX>