



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 10.737/2024

SOLICITANTE: SMAD

OBJETO: Contratação de Empresa para Fornecimento de Cartões de Vale Alimentação/Refeição

À SG – GABINETE DO PREFEITO

Sabe-se que o Parecer Jurídico em Processos Licitatórios cumpre a função de análise à legalidade do procedimento, bem como os pressupostos formais da contratação, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública.

Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade". Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação.

1. RELATÓRIO

Trata-se pedido de contratação de empresa especializada para prestação de serviço de implementação, gerenciamento, fornecimento e administração de cartão eletrônico com tarja magnética e/ou tecnologia de chip para segurança e/ou tecnologia de compra por aproximação, para fornecimento de vale alimentação/refeição, destinados aos servidores públicos ativos do município de Montenegro, de acordo com o ETP, item n.º 1, vejamos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a verificação da possibilidade de contratação de empresa especializada para prestação de serviço de implementação, gerenciamento, fornecimento e administração de cartão eletrônico com tarja magnética e/ou tecnologia de chip para segurança e/ou tecnologia de compra por aproximação, para fornecimento de vale alimentação/refeição, destinados aos servidores públicos ativos do município de Montenegro.

A contratação é necessária para atender o que determina a Lei Municipal nº 3966 de 03 de novembro de 2003 e suas alterações e Decreto Municipal nº 3500 de 27 de maio de 2004, que dispõe sobre a concessão de auxílio-alimentação aos servidores Públicos do Município de Montenegro.

Atualmente, os servidores do município de Montenegro, utilizam o serviço da empresa GIMAVE MEIOS DE PAGAMENTOS E INFORMAÇÕES LTDA, participante do processo licitatório nº 60/2020, com vigência até 08 março de 2025, fazendo necessário uma nova licitação.

Outro fator pelo qual se faz necessário a nova contratação, é o da mudança na regulamentação federal do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) Lei nº 6.321/1976 alterada pela Lei nº 14.442/2022, onde houve alterações as quais necessitam de adequação, como por exemplo, não será possível exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (taxa negativa), o que aconteceu na licitação de 2020.

O processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria com os seguintes documentos principais:

1. DFD (Despacho inicial);
2. ETP (Despacho inicial);
3. TR (Despacho n.º 3);
4. Proposta (Despacho n.º 9);
5. Pedido de Compra n.º 2024/3146 (Despacho n.º 5).

Distribuído o processo à está PGM, coube-me examiná-la e oferecer parecer jurídico.

É o breve relato. Passo a opinar.

2. PARECER

A solicitação de dispensa de licitação em análise, apresenta como objeto a contratação da empresa Banricard Alimentação/Refeição para os servidores, de acordo com os requisitos do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), com a finalidade para prestação de serviço de implementação, gerenciamento, fornecimento e administração de cartão eletrônico com tarja magnética e/ou tecnologia de chip para segurança e/ou tecnologia de compra por aproximação, para fornecimento de vale alimentação/refeição, destinados aos servidores públicos ativos do município de Montenegro.

3. SOBRE A DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Conforme a disposição é albergada no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

No caso sobre análise, a despesa foi estimada para contratação almejada no valor total de R\$ 16.000.000,00, sendo este valor médio do vale-alimentação por mês R\$ 800,00. Pelo período de 10 meses. Valor médio por mês R\$ 1.600.000,00, conforme consta no pedido de compras em anexo ao despacho n.º 5.

Houve estimativa de despesa, calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (art. 72, inciso II), estando este, por conseguinte, justificado (art. 72, inciso VII).

O documento (anexo despacho n.º 5) demonstram a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV), ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, inciso V).

4. DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Quanto à justificativa do preço, deve haver, por parte da autoridade administrativa, estudo a fim de verificar se o preço cobrado está compatível com os serviços oferecidos, conforme demonstrado nos documentos em anexo no despacho n.º 3. Não basta afirmar que se trata de pessoa jurídica de direito público interno, e por isso submeter-se ao preço por ele estipulado. Ou seja, comprovada a inviabilidade de realização de procedimento licitatório, e demonstrada a necessidade de contratação direta por meio de dispensa, a Administração deverá justificar o preço da contratação pretendida, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

5. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração.

Ressalte-se que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008) ”.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos do art. 10 c/c §1º, do art. 53, da Lei n.º 14.133/2021.

O parecer é técnico opinativo, não havendo a obrigatoriedade do Gestor em segui-lo, tendo em vista que a decisão final de modo discricionário cabe ao mesmo. Logo, o parecer é técnico opinativo, não havendo a obrigatoriedade do Gestor em segui-lo, tendo em vista que a decisão final de modo discricionário cabe ao mesmo.

Via de regra as compras e serviços contratados pelos entes públicos devem ser precedidos de procedimentos licitatórios, objetivando buscar a proposta mais vantajosa à Administração, em homenagem, entre outros, aos princípios da Economicidade, Eficiência. Tanto é que a Constituição federal de 1988, em seu artigo 37, XXI, fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda a Administração. Vejamos:

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:
[...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Primeiramente, consigne-se que a presente manifestação apreciará a possibilidade da inexigibilidade e a legalidade processual. A Lei nº 14.133/2021, trata da seguinte forma:

Art. 75. É dispensável a licitação:

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Em se tratando de dispensa de licitação, com base no artigo acima citado, há que ser observado os seguintes requisitos:

- Que o contratante seja pessoa jurídica de direito público interno;
- Que se trata de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico,
- Que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Por meio do inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, as pessoas jurídicas de direito público interno estão autorizadas a contratar diretamente órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico, com o fim de adquirir bens ou serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Para caracterização da hipótese descrita é necessário que o adquirente seja uma pessoa jurídica de direito público interno, ou seja, deverá ser um órgão da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), uma autarquia, uma fundação pública ou um consórcio público.

O Município de Montenegro configura-se como pessoa jurídica de direito público interno, restando atendido o primeiro dos requisitos estipulado no inciso IX do Art. 75.

Outro condicionante é que a contratada seja órgão ou entidade integrante da Administração, da mesma esfera ou de outro ente federativo, que preste serviço



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

público ou desenvolva atividade de suporte administrativo e que tenha sido criada especificamente e exclusivamente para o fim de fornecer o bem ou prestar o serviço objeto da contratação pretendida ao Poder Público.

A contratada poderá ser, inclusive, uma empresa pública, uma sociedade de economia mista ou ainda uma empresa controlada. Conforme explica Justen Filho (2021, p. 1061), não se exige que a empresa seja titular de monopólio de direito ou de fato, uma vez que este requisito conduziria a situação a um caso de dispensa de licitação

De acordo com o art. 39 do Estatuto Social Banrisul Soluções em Pagamentos S.A. – Instituição de pagamentos com o art. 1º. §1º do Estatuto do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. demonstra que a instituição financeira, no qual, ora a contratada integra a Administração Pública.

Estatuto Social Banrisul Soluções em Pagamentos S.A

Art. 39 A Companhia sujeitar-se-á ao Comitê de Auditoria, ao Comitê de Elegibilidade e Remuneração e ao Comitê de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática do acionista controlador, Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., para assegurar estrita observância das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Estatuto do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A

Art. 1º O BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A., em sigla BANRISUL, é uma sociedade de economia mista constituída sob a forma de sociedade anônima, criada em 12 de setembro de 1928 e organizada, em conformidade com a Lei Estadual nº 459, de 18 de junho de 1928, regulamentada pelos Decretos Estaduais nºs 4.079, 4.100, 4.102 e 4.139, respectivamente, de 22 de junho, 21 de julho, 26 de julho e 06 de setembro, todos do ano de 1928. §1º - Na forma da Lei Estadual nº 6.223, de 22 de junho de 1971, a participação do Estado do Rio Grande do Sul no capital do Banco, em hipótese alguma, poderá ser inferior a 51% (cinquenta e um por cento) do total de ações com direito a voto.

Quanto ao critério que o Banrisul Soluções em Pagamentos S.A. – Instituição de pagamento tenha sido criado para um fim específico do objeto da contratação, cabe, dizer, que o art. 2, alínea B do estatuto social deixa bem claro, assim não restando dúvidas:

Art. 2º Constitui objeto da Companhia:

*b) desenvolvimento e fornecimento de sistemas e soluções, implantação, administração, comercialização, distribuição, promoção, e **prestação de***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

serviços, por conta própria ou por terceiros, de convênios e meios de pagamento de benefícios, incluindo mas não se limitando aos benefícios de alimentação e refeição, transporte, combustível, e cultura, seja através de meios eletrônicos tais como tarja magnética, smart cards, entre outros meios;

Além dos critérios legais dispostos no dispositivo acima transcrito se faz necessário a observação das exigências para a realização de contratações diretas constantes do art. 72 da Lei 14.133/2021:

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.

Em relação a justificativa de preço, se faz oportuno destacar o item 22 do TR. Vejamos:

22. ESTIMATIVA DE PREÇOS

22.1. A prestação de serviços não gera custos ao município, pois a Regulamentação federal do PAT nº 14.442/2022, que alterou a Lei nº 6.321/1976, veda a cobrança de valores¹ para administração do cartão de vale alimentação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Marçal Justen Filho, um renomado jurista especializado em Direito Administrativo, aborda de forma detalhada a Lei 14.133/2021, destacando que ela representa uma profunda transformação no regime das licitações e contratos administrativos. No contexto do artigo 75, inciso IX, ele enfatiza a importância do planejamento administrativo e da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado, o que reflete um esforço para garantir eficiência e transparência nos processos administrativos.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**.

7. OUTROS ASPECTOS DO PROCEDIMENTO

Necessário certificar-se da regularidade para habilitação, conforme item 21 do Termo de Referência, bem como se não há impedimento à contratação.

O Estudo Técnico Preliminar foi aprovado pela autoridade competente. (Despacho inicial).

8. CONCLUSÃO

Mediante o exposto, está Procuradoria-Geral do Município, opina pela continuidade do procedimento para contratação pretendida mediante dispensa de licitação, fundada no artigo 75, inciso IX da Lei nº 14.133/2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Ainda, deve estar presente todos os documentos que comprovem sua regularidade fiscal, devendo ser anexados ao presente antes da contratação.

É o entendimento, à superior consideração.

Montenegro/RS, 05 de dezembro de 2024.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697