

PARECER JURÍDICO - Nº 2652/2023 - AJUR/SEMEC

Processo:	00017526/2023-SEMEC
Requerente:	DEFI/DIAD/SEMEC
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de despesas com serviços bancários referentes aos pagamentos efetuados por OBN via GIIG, no período de 12 (doze) meses.

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO ARTIGO 24, INCISO VIII, LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS BANCÁRIOS PRESTADOS PELO BANCO DO BRASIL S/A. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO:

O presente parecer alude sobre a análise dos autos do Processo nº 17526/2023-SEMEC (GDOC Digital) que cuida de solicitação, feita pelo Departamento de Finanças - DEFI por meio do Memorando nº 100/2023-DEFI, a qual foi autorizada pela Exma. Secretária Municipal de Educação, para que seja realizada a contratação direta do Banco do Brasil S/A estimado no valor mensal de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) e valor global de R\$ 15.600,00 (quinze mil e seiscentos reais), para cobertura de despesas com serviços bancários referentes aos pagamentos efetuados por OBN (títulos, guias, crédito em contas correntes, etc.), via sistema GIIG, no período de 12 (doze) meses.

Dessa forma, o DEFI assegura, em documento de justificativa dos autos em apreço, que há uma média mensal de “690 (seiscentos e noventa) pagamentos a pessoas jurídicas e físicas, sendo que todo o processamento dessas despesas são realizados por meio eletrônico, através do sistema OBN, o qual automatiza todas as opções de pagamentos a fornecedores utilizados por esta SEMEC”, de modo que é um “serviço essencial, continuado e imprescindível ao bom funcionamento desta SEMEC, para que assim se possa cumprir, de forma exitosa, o fluxo e o cronograma de pagamentos.”.

No que é importante para este parecer opinativo, os autos foram instruídos regularmente com os seguintes documentos, acostados digitalmente:

a) Memorando nº 100/2023-DEFI, datado de 28/11/2023, documento que deu início aos autos em apreço, assinado pela Diretora do Departamento de Finanças, Priscila de Fátima Guimarães Pena;

b) Termo de Referência, datado de 28/11/2023, assinado pela Diretora do Departamento de Finanças, a servidora Priscila de Fátima Guimarães Pena, sem número de matrícula;

c) Documentos com apresentação de propostas das Instituições Financeiras: Banco do Brasil S/A, Bradesco e Caixa Econômica Federal, não foi informado o meio e tampouco o documento oficial pelo qual se obteve as propostas;

d) Registro de preços com especificação dos serviços, datado de 28/11/2023, sem assinatura, com comparação entre as propostas de três instituições Financeiras, informando que o serviço “*tarifa por liberação de relação (RE), liberada manualmente por agência do CONTRATADO*”.

e) Extrato da Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Administração – Banco do Brasil, realizada em 02/07/2021, eleição/reeleição de membros para a Diretoria Executiva do BB ao Biênio 2021/2023, designando a Diretoria Executiva do BB e demais membros do Conselho, com termo de autenticação da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal, data do protocolo, 05/08/2021 e Termo de Autenticação, datada de 05/08/2021. Ausente documentação pessoal do representante legal da Pessoa Jurídica;

f) Estatuto Social do Banco do Brasil S/A, com denominação, pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta, de economia mista, que explora atividade econômica, na forma do artigo 173 da Constituição Federal;

g) Certidões de regularidade, Certificado de regularidade do FGTS – CRF, com data de validade de 30/10/2023 a 28/11/2023 (portanto certidão fora do prazo de validade); Certidão Negativa de Natureza não Tributária e Certidão Negativa de Natureza Tributária emitida pela Fazenda Estadual; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à dívida Ativa da União emitida pelo Ministério da Fazenda; Certidão Conjunta Negativa emitida pela SEFIN, validade de 26/05/2023 a 25/12/2023; Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas emitida pela Justiça do Trabalho;

h) Extratos de dotação Orçamentária, assinado em 18/12/2023 por Maria do Socorro Silva de Menezes, diretora do NUSP;

É o relatório, ao que passo a análise do que foi solicitado.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que compete a esta Assessoria prestar consulta estritamente jurídica, não lhe cabendo imiscuir-se em aspectos referentes à conveniência e a oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões de natureza técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

A presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Os limites da atividade desta Assessoria Jurídica se originam do princípio da deferência técnico-administrativa. Além disto, **as manifestações desta Assessoria são exclusivamente opinativas** e, portanto, **não vinculantes para o administrador público**, podendo esse adotar orientação desconforme do recomendado neste parecer jurídico.

Outrossim, presume-se que a autoridade requerente e o ordenador de despesas tenham competência para praticar os atos os quais pretendem, de forma que busquem zelar para que todos os atos processuais venham a ser praticados apenas por quem detenha as competências correspondentes.

Ao que passo *a priori* fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a licitação é o procedimento administrativo, pelo qual se objetiva assegurar que a Administração Pública faça a escolha de propostas mais vantajosas na aquisição de certos produtos ou na contratação da prestação de serviços para a consecução do interesse público buscado. De modo, que visa garantir que todos os interessados sejam tratados de forma igualitária, sem qualquer tipo de favorecimento ou privilégio inadequado, sustentando assim o princípio da isonomia que rege o ordenamento jurídico pátrio.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1993, traz em seu bojo as modalidades possíveis de aquisição de bens e serviços, de modo que a Administração Pública, seguindo regras particulares, poderá realizar por meio de um instrumento contratual, a celebração de acordos que se destinam ao cumprimento das finalidades da administração, respaldada na conveniência e oportunidade.

Desta forma, sempre que um órgão público necessitar adquirir bens ou serviços, não importando quais sejam, a regra será a licitação. Nesse sentido, encontramos na Constituição Federal, no art. 37, de forma expressa, o dever de licitar enquanto regra geral concernente às compras públicas.

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:
(...)

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. (grifo nosso)

Nessa senda, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o artigo supramencionado, estabeleceu *normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* para licitações e contratos da Administração Pública.

Sobre o assunto, nos apoiamos nas lições do jurista Hely Lopes Meirelles o qual versa que a *“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”*. A regra dos contratos administrativos é a Licitação, no entanto a Lei nº 8.666/1993 permite exceções à obrigação de licitar, a contratação direta por meio de processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos legais.

As referidas modalidades demonstram hipóteses legais cuja realização de um processo licitatório não seria conveniente à Administração Pública ou aos seus interesses, a fim de que se privilegie a economicidade e a eficiência da prestação do serviço público. Por óbvio que as etapas dos processos de inexigibilidade e de dispensa não exigem cumprimentos formais indispensáveis de um processo de licitação, não obstante devem observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa que obrigam à Administração Pública.

Vale ressaltar que nos casos de inexigibilidade é inviável a competição, haja vista a existência de apenas um objeto ou profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. Quanto à dispensa de licitação, há a

possibilidade de competição, mas é recomendável que seja realizada de forma excepcional, uma vez que fica inserida na competência discricionária do gestor público, contudo, deve observar os princípios que regem a Administração e o processo licitatório.

Ainda, destaca-se que a contratação por meio da dispensa de licitação, isto é, a contratação direta sem instauração de procedimento licitatório, não exige o administrador público de seguir o procedimento administrativo legal objetivando a garantia da satisfação do interesse público.

Contudo, o Tribunal de Contas da União tem orientado que os administradores públicos usem de forma responsável a dispensa de licitação, vez que: *a regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, **sendo exceção a contratação direta** [...] devendo o respectivo processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida e permitam reconhecer a inadequação do instrumento como forma de satisfação do interesse público*¹.

Sobre a hipótese legal de dispensa de licitação, aplicável ao caso em tela, com previsão no art. 24, da Lei nº 8.666/1993, o inciso VIII destaca a dispensa para contratação de serviços prestados por entidades integrantes da Administração sem ferir o princípio da obrigatoriedade da licitação. Assim vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

Diante desse dispositivo e do caso concreto, observamos que os requisitos para que ocorra a contratação direta com legitimidade, o contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno e contrate serviço de entidade que

¹ Acórdão 648/2007 Plenário – Sumário

integre a Administração Pública, que tenha sido criada antes do advento da Lei de Licitações, estando o preço compatível com o praticado no mercado.

No caso em apreço, busca-se contratar os serviços do Banco do Brasil S/A, Sociedade de Economia Mista, criado por meio da Lei nº 683/1853, um banco de depósitos, descontos e emissão, em seu Estatuto tem por objeto a prática de todas as operações bancárias ativas, passivas e acessórias, a prestação de serviços bancários, de intermediação e suprimento financeiro.

O Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, entidade integrante da Administração Pública indireta, criada para atividades facultadas às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, conforme os termos do Estatuto Social da Instituição.

Art. 2º. O Banco tem por objeto a prática de todas as operações bancárias ativas, passivas e acessórias, a prestação de serviços bancários, de intermediação e suprimento financeiro sob suas múltiplas formas e o exercício de quaisquer atividades facultadas às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, inclusive por meio de plataformas digitais.

Nesse sentido, ressalta-se a justificativa emitida pela Diretoria do Departamento de Finanças acerca da essencialidade da contratação, em virtude do Banco do Brasil S/A dispor do Sistema OBN de pagamento desenvolvido para o setor público, fundamentado na Lei nº 4.320/1964. Ademais, o predito sistema permite a junção com qualquer sistema próprio de execução orçamentária, que no caso do Município de Belém é o GIIG (Gestão Integrada de Informações Governamentais), o que viabiliza a efetivação de pagamento a todos os fornecedores que têm relação com este Órgão, razão pela qual se entende que a situação, do caso em apreço, se amolda na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993.

No mais, cumpre destacar que o Termo de Referência é o documento que deve ser elaborado na fase de planejamento das compras e contratações de qualquer entidade pública, quando esta desejar adquirir bens e serviços comuns, assim enquanto instrumento obrigatório para toda contratação, que seja por meio de

licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços, cuja elaboração deve se evidenciar a partir de estudos técnicos preliminares e da conjugação de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Logo, tal documento deve conter informações obtidas a partir de levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, orientando o fornecedor na elaboração da proposta, bem como no julgamento destas.

O Departamento Financeiro - DEFI elaborou um Termo de Referência que apresenta o objeto, a especificação do serviço, a justificativa da contratação, o local a ser fornecido o serviço, as responsabilidades das partes, contratante e contratada, dentre outras parcas informações, tudo isso de forma açodada. Ainda, não apresentou o fiscal do contrato.

Outro apontamento a se destacar é o estabelecido no art. 26, incisos II e III da Lei nº 8.666/1993:

Art. 26. (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

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.

Referente ao inciso III, a exemplo de qualquer tipo de contratação direta, resta evidente que o preço ajustado deve estar coerente com o praticado no mercado, demonstrando, assim, a vantajosidade nos autos. Nesse entendimento, o agente público, que anexou “as propostas de preços” aos autos e assinou o documento de comparação de preços, se responsabiliza funcionalmente pela informação produzida nesta etapa, devendo se ater aos riscos decorrentes de orçamentos não compatíveis com os padrões mercadológicos.

Outrossim, a concretização das despesas públicas integra três etapas, quais sejam: o empenho, que gera à Administração o dever de pagar determinada quantia – registro de despesa – artigo 58, da Lei nº 4.320/1964; a liquidação, comprovação de que o credor, de fato, cumpriu com suas obrigações e; o pagamento, emissão da ordem bancária em favor do credor. À vista disso, no âmbito da Administração Pública, o empenho vem a ser a primeira fase do procedimento de pagamento.

Nessa conjuntura, a Administração Pública deverá planejar e manifestar a sua capacidade quanto ao pagamento de suas despesas, isso exige que o processo esteja instruído com o devido pedido de empenho, o que aponta a disponibilidade no orçamento para suprir futura contratação. Dessa maneira, o empenho deve ser anterior a contratação, na forma da lei supradita, senão vejamos:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento (BRASIL. Lei nº 4.320/1964).

Em vista disso, entende-se pela plausibilidade jurídica no procedimento que ocorre nos autos, podendo-se dar seguimento nas demais fases administrativas e financeiras, haja vista que o setor demandante colocou que a situação do serviço deve ser prestado de forma essencial e continuado, por integrante da Administração Pública indireta, preenchendo os requisitos do instituto da dispensa de licitação, na forma do art. 24, inciso VIII, da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993. Assim, Opina-se pela contratação direta, desde que previamente autorizada pela autoridade maior deste órgão.

É a fundamentação, ao que passo a opinar.

III – CONCLUSÃO:

À face do que fora exposto, após exame dos autos, excluído o juízo de mérito, a análise técnica administrativa, financeira, orçamentária e fundamentado na Lei nº 8.666/1993, como nos princípios da Administração Pública. De modo que, cumpridos os requisitos que a Lei estabelece, esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade do procedimento adotado nos autos, podendo haver o prosseguimento do feito para as demais fases, uma vez que se trata de serviço a ser prestado por entidade integrante da Administração Pública, sendo a contratação direta por dispensa de licitação na forma do artigo 24, inciso VIII, da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993.

Perfazendo a dispensa de licitação, o valor global estimado em R\$ 15.600,00 (quinze mil e seiscentos reais) para 12 (doze) meses, sendo que a despesa decorrente correrá por conta da dotação orçamentária disponível:

05.055.009.0001-13 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM	
Extrato da Dotação Resumido do ano 2023 no período de 18/12/2023 até 18/12/2023	
Órgão :	2.08 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO
Unidade :	21 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO
Função :	12 EDUCACAO
Sub Função :	122 ADMINISTRACAO GERAL
Programa :	0007 OPERACIONALIZACAO E MANUTENCAO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO
Projeto / Atividade :	2311 OPERACIONALIZACAO DAS ACOES ADMINISTRATIVAS
Sub-Ação :	002 REALIZAR A EFETIVACAO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PARA ATENDER A SEDE DA SEMEC
Tabela :	003 Serviços Bancários
Categoria Despesa :	3390390000 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA
Fonte :	1500100100 Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino
Fundo Financeiro :	7 FUNDO MUNICIPAL DE EDUCACAO

No Mais, que sejam anexadas, aos autos, Certidões atualizadas da pretensa contratada, conforme citado no relatório deste parecer.

Ainda, sugerimos que seja acostado aos autos o meio de comunicação e/ou o documento oficial que o setor demandante se utilizou para obter as propostas à contratação solicitada no Termo de Referência.

Assim sendo, conclui-se que a contratação de pessoa jurídica integrante da Administração Pública se amolda à hipótese de dispensa de licitação.

Logo, é o parecer que foi solicitado a esta Assessoria Jurídica, de natureza meramente opinativa, o qual se submete à superior apreciação.

Por fim, submete-se o presente parecer ao conhecimento do Exmo. Senhor Secretário em exercício e, conforme deliberação, que sejam realizados os devidos e ulteriores encaminhamentos aos setores competentes.

Belém-PA, 21 de dezembro de 2023.

Adriana Neves Gomes

Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC

*Ao GABS, para conhecimento, deliberação e homologação,
Visto e de acordo com os termos do Parecer Jurídico nº2652/2023-
AJUR/SEMEC, o qual versa sobre a solicitação de contratação de
instituição financeira.*

Belém-PA, 21 de dezembro de 2023.

Gilzely Medeiros de Brito Cavalcante
Coordenadora - AJUR/SEMEC