



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

Autos nº : 2024016672
Interessado(a): Caixa Econômica Federal
Assunto : Folha de Pagamento

PARECER JURÍDICO Nº 477/2024-PGM/PEAA

A Secretaria Municipal de Administração vem através do presente processo administrativo solicitar parecer jurídico acerca da dispensa de licitação sobre a contratação com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, ao que passamos a esboçar:

I – DO DIREITO

A presente avença possui o seguinte objeto:

O presente CONTRATO tem por objeto a prestação, pela CAIXA, dos seguintes serviços à CONTRATANTE:

I – Em caráter de exclusividade:

a) Folha de Pagamento: processamento de 100% (cem por cento) dos créditos provenientes da folha de pagamento do CONTRATANTE, representados, na data da celebração deste contrato, por 2.417 servidores, abrangendo os servidores ativos, inativos e pensionistas, lançados em contas salário individuais na CAIXA, além de créditos em favor de estagiários ou qualquer outra pessoa que mantenha ou venha a manter vínculo de remuneração com o CONTRATANTE, seja recebendo vencimento, salário, subsídio, proventos e pensões ou bolsa estágio, denominados, doravante, para efeito deste instrumento, CREDITADOS, em contrapartida da efetivação de débito na conta corrente do Ente Público.

Parágrafo único – As contas de livre movimentação decorrentes do relacionamento entre a CAIXA e os servidores, somente serão abertas com a anuência destes.

a) Arrecadação de Tributos: manutenção na CAIXA da Arrecadação de todos os tributos cobrados pelo CONTRATANTE, órgãos e entidades vinculadas, mediante a utilização de guias de recebimento ou cobrança bancária. c) Movimentações Financeiras:

c) Movimentações Financeiras:

i. Contas Correntes: centralização e processamento da receita municipal, e da movimentação financeira de todas as contas correntes, inclusive da Conta Única do CONTRATANTE (sistema de caixa único), se houver, excetuando-se os casos em que exista previsão legal, contratual ou judicial para manutenção dos recursos decorrentes de contratos ou convênios em outras Instituições Financeiras;

ii. Manutenção dos recursos financeiros destinados ao cumprimento de obrigações assumidas perante credores e fornecedores, a qualquer título, excetuando-se os casos



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

em que exista previsão legal, contratual ou judicial para manutenção da movimentação desses recursos em outras instituições financeiras;

iii. Transferências Legais e Constitucionais: centralização e movimentação financeira do CONTRATANTE, referente aos recursos provenientes de transferências legais e constitucionais, bem como de convênios a serem assinados com quaisquer órgãos do Governo Federal e Estadual, excetuando-se os casos em que exista previsão legal, contratual ou judicial para manutenção e movimentação dos recursos em outras Instituições Financeiras;

iv. Fundos Municipais: centralização e processamento de todas as movimentações financeiras dos Fundos do Poder Executivo, a qualquer título, exceto os recursos oriundos de convênios e/ou contratos com obrigatoriedade de movimentação em outra instituição financeira, por força de lei ou exigência do órgão repassador.

d) Pagamento de Credores e Fornecedores: centralização e processamento do pagamento a credores, fornecedores e de outros pagamentos ou transferências de recursos financeiros a entes públicos ou privados.

e) Aplicação das disponibilidades financeiras de caixa do CONTRATANTE, bem como dos recursos dos Fundos a que alude o item "iv" da alínea "b".

(demais produtos/serviços que sejam negociados com o Ente Público com exclusividade)

II – Sem caráter de exclusividade:

a) Crédito Consignado: concessão de crédito aos servidores ativos, inativos e pensionistas do CONTRATANTE, órgãos e entidades vinculadas, mediante consignação em folha de pagamento, atendidos os requisitos e pressupostos regulamentares de ordem interna da CAIXA.

b) Depósitos Judiciais: centralização na CAIXA dos depósitos judiciais decorrentes de processos de qualquer natureza, nos casos em que o CONTRATANTE possua autonomia na definição do banco depositário.

c) Aplicação dos Recursos do RPPS: centralização preferencial na CAIXA da aplicação dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social do CONTRATANTE, observada a política de investimento do RPPS e as diretrizes da Resolução CMN 4.963/2021, ficando o CONTRATANTE comprometido a realizar cotações junto à CAIXA sempre que tenha propostas de aplicações mais vantajosas de outras Instituições.

Parágrafo Primeiro – O presente CONTRATO tem âmbito nacional, abrangendo toda a rede da CAIXA, composta por Agências e Postos de Atendimento, dedicados aos servidores/empregados do CONTRATANTE.

Parágrafo Segundo – Fica designada pela CAIXA a Agência MORRINHOS (nº 0611), localizada em Av. Couto Magalhães nº 528 Centro, Morrinhos - GO, como a estrutura organizacional responsável para realizar o atendimento ao CONTRATANTE, bem como



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

articular o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pela CAIXA neste instrumento.

Convém explorar de início o seguinte argumento que poderá ser ventilado: As justificativas constitucionais previstas no artigo 37, XXI e 173 § 1º, II, da CF, que poderiam ser utilizadas para fundamentar eventual ilegalidade da dispensa para o que aqui se propõe, são as mesmas que infirmam tais alegações para justificar a legalidade do procedimento de dispensa.

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.

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários

A ressalva constitucional prevista no art. 37, XXI, contida na expressão “ressalvados os casos especificados na legislação” vem justamente respaldar as hipóteses de dispensa de licitação especificadas na Lei 14.133/2021, a exemplo da hipótese prevista no Art. 75, IX, não havendo assim nenhuma lógica em dizer que há ofensa aos princípios da legalidade e isonomia.

As instituições financeiras oficiais ao se submeterem ao regime das empresas privadas, não possuem privilégio algum, em razão do disposto no art. 173, § 1º, inciso II da CF, cujo comando constitucional não faz distinção entre entidades que integrem a Administração Pública que prestem serviços públicos ou que explorem atividade econômica. O que é vedado ali é apenas em relação a privilégios fiscais, que não é o caso.



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

A esse ponto, calha trazer trecho do Parecer Jurídico elaborado pelo jurista Jose Cretella Júnior, pág.28/29, datado de 22.11.2007, sobre a possibilidade de contratação inclusive de sociedade de economia mista, sem que caracterize qualquer privilégio.

“71. Assim, não tem sentido que o legislador constitucional, ao vedar às sociedades de economia mista, tão-somente, privilégios fiscais não extensíveis às do setor privado, quisesse apenas reforçar as diretrizes gerais constantes do inciso II, do artigo 173, da Constituição Federal. Pelo contrário, o legislador foi claro ao consignar, por meio do § 2º, do artigo 173, que somente os privilégios da ordem fiscal, quando não extensíveis às empresas do setor privado, é que não poderão ser concedidos.

72. Além disso, como já se disse no presente parecer, a contratação por meio de dispensa de licitação é uma faculdade de quem contrata, e não de quem é contratado. Assim, não há como concebê-la como preferência ou privilégio para o contratado. (g.n)”.

Outro fundamento constitucional que justifica a dispensa de licitação e a consequente contratação de instituição financeira pública para o objeto mencionado, está previsto no artigo 164, § 3º da CF/88, ao estabelecer que as disponibilidades de CAIXA dos Estados e Municípios, bem como das empresas por eles controladas, deverão necessariamente ser depositados em instituições financeiras oficiais:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Revela-se importante destacar que os recursos destinados ao pagamento da folha de salários são públicos até a sua disponibilidade em definitivo ao particular, incluindo-se como particular o terceiro com quem a entidade tenha contratos ou compromissos assumidos. Conclusão em sentido diverso revela inegável afronta direta ao comando constitucional antes destacado.

A instituição financeira integrante da Administração Pública está, portanto, numa situação diferenciada em relação às demais instituições financeiras, por se equiparar àquelas empresas criadas para um fim específico (*in casu*, o de gerir disponibilidades financeiras de Estados e Municípios).

Além do atendimento aos fundamentos constitucionais citados, a dispensa com base no art. 75, IX, da Lei 14.133/2021, pelo Município de Morrinhos/GO, pessoa jurídica de direito público interno, em relação à contratação direta de instituição financeira oficial para as hipóteses de aquisição de folha de pagamento e outros serviços, é perfeitamente admissível, eis que atende a todos os requisitos constantes da regra de exceção, senão vejamos:



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

O ente contratante é pessoa jurídica de direito público interno. A instituição financeira, na qualidade de possível contratada, é entidade que integra a Administração Pública. É apta a prestação dos serviços pretendidos. Foi ela criada antes do advento da Lei 14.133/2021. O preço oferecido por ela deve ser compatível com o praticado no mercado, consoante levantamentos efetuados tanto pelo Município quanto pela instituição financeira, através de suas áreas técnicas.

O Tribunal de Contas da União, entidade criada pela Constituição Federal no art. 73 da CF/88, com jurisdição em todo o território nacional, cujas decisões irradiam norma informadora que pode ser adotada em todos os tribunais regionais de contas, por ocasião do julgamento do Processo TC-016.284/2006-1 (Ministro Relator UBIRATAN AGUIAR – 1ª Câmara), proferiu o ACÓRDÃO Nº.1766/2009, onde restou decidido que há possibilidade de celebrar contratos envolvendo folha de pagamento de entes públicos mediante dispensa de licitação com base no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93, por mais que o citado acórdão menciona a revogada Lei de Licitações, a termos de equiparação e igualdade dos termos, temos que o anterior entendimento é perfeitamente aplicável ao presente processo.

Importante destacar que o caso objeto de apreciação pelo TCU envolveu a Caixa Econômica Federal e a PARANÁPREVIDÊNCIA. Constata-se do teor da Lei Estadual nº. 12.398/98 que a PARANÁPREVIDÊNCIA tem personalidade jurídica de direito privado, sendo de se registrar que mesmo não sendo “pessoa jurídica de direito público interno”, em sentido estrito, o órgão de contas da União reputou válido o contrato celebrado entre a instituição paranaense e a CAIXA.

No referido acórdão o TCU, de maneira expressa, considerou ser possível a deflagração de concorrência pública para exploração das folhas de pagamento de salários dos servidores e empregados dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta, se entender conveniente. Vale transcrever o trecho do ACÓRDÃO Nº. 1766/2009 que se manifestou sobre o tema de forma indene de dúvidas:

“5.3.25 Ante as razões expendidas, concluímos pela possibilidade de os entes Administração Pública abrirem concorrência pública, caso entendam conveniente e oportuno, para que qualquer instituição financeira, seja pública ou privada, explore a exclusividade do pagamento de salários, remuneração, aposentadorias e pensões dos servidores, ativos e inativos, estatutários, celetistas e temporários da Administração Direta e Indireta, privilegiando, destarte, o princípio da isonomia e o da economicidade.

5.3.26 Resumindo, entendemos que há duas possibilidades: se o ente público optar por manter a folha de pagamento de seus servidores em instituições oficiais, o fará sem necessidade de procedimento licitatório, amparada pelo §3º do artigo 164 e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, em conjunto com o inciso VII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, o qual versa:

“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



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

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;”

5.3.27 Em contrapartida, caso entenda conveniente e oportuno abrir concorrência pública, em prol do princípio da economicidade, pode fazê-lo sem incorrer em ilegalidade ou ilegitimidade na sua conduta, desde que o opere segundo a Lei de Licitações e Contratos e demais normativos correspondentes, respeitando, dessa vez, o princípio da isonomia.” (os grifos não constam do original)

O Tribunal de Contas da União também enfrentou a questão no julgamento do TC 015.580/2008-0 e mais uma vez reconheceu a legalidade da contratação direta de instituições financeiras oficiais para essa finalidade, admitindo, inclusive, competir ao órgão público a eleição do gestor da folha de pagamentos (Acórdão 2452/2010-Plenário):

“TC 015.580/2008-0

Natureza : Representação

Apensos: TC 029.407/2007-9 e TC 023.911/2008-0

Órgão: Câmara dos Deputados

Interessados: 3ª Secex, Ministério Público junto ao TCU, Sindilegis, Ezequiel Sousa do Nascimento (CPF 339.653.821-87), Paulo Augusto de Araújo Boudens (CPF 501.698.746-72), Sandra Maria Beatriz Neves Marques (CPF 221.638.401-15), Álvaro Cabral (CPF 113.882.181-00)

Assunto: Contratos 2008/087.0 (CEF) e 2008/086.0 (BB), de alienação da folha de pagamentos da Câmara dos Deputados à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil, respectivamente.

Relator: Ministro Benjamin Zymler

29. *Assim, com respeito à referida dispensa, alinho-me à tese construída na instrução, fls. 334-388, vl. Consoante exposto no parecer, a ressalva do art. 2º, in fine, combinada com o art. 24, VIII, da lei de licitações, legitima a contratação das instituições federais partes nos Contratos 2008/087.0 (CEF) e 2008/086.0 (BB) mediante dispensa de licitação.*

30. *De fato, conforme registrado, os bancos oficiais contratados:*

a) *integram a administração pública (art. 6º, XI, da Lei 8.666/1993);*

b) *foram criados anteriormente à Lei de Licitações para prestar serviços bancários para a administração pública federal, conforme Decreto 1455/1905, art. 19, Banco do Brasil, e Decreto 66303/1970, item 2.1 do Estatuto aprovado pelo decreto, Caixa Econômica Federal;*



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

c) *ofertam preços compatíveis com o mercado, conforme estudo produzido pela entidade Fipecafi, da Universidade de São Paulo, por encomenda da Câmara.*

31. *Portanto, embora licitável o objeto, há amparo legal para a dispensa de licitação utilizada.*

32. *Segundo demonstrado, não houve ilegalidade, imoralidade, irrazoabilidade, falta de motivação ou desatendimento do interesse público na forma com que se procedeu à eleição das instituições financeiras, embora itens contratuais mereçam ressalvas quanto a esses requisitos.*

33. *De fato, é ônus e exclusividade do empregador operar sua folha de pagamentos. Atendidos os ditames legais, cumpria à Câmara eleger as instituições para o crédito das remunerações de seus servidores, não sendo razoável que o órgão ficasse circunscrito ao atendimento da escolha volitiva de seus servidores para a finalidade de proceder a esse depósito. Mesmo porque, até a sua efetivação, a gestão dos recursos cabe ao empregador.*

34. *Não houve violação da livre iniciativa e da livre concorrência, tendo em vista ter sido a escolha das instituições financeiras procedida segundo permissivo legal. No mais, a seleção pelo empregador da instituição financeira em que fará o depósito de vencimentos de seus servidores, não é relação de consumo, e se o fosse, não poderia ser tutelado pelo TCU, ao qual carece essa competência.”*

Na mesma senda, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO, também se posicionou favoravelmente à contratação direta de instituição financeira oficial consoante se vê da ementa do ACÓRDÃO proferido nos autos da representação formulada pelo Procurador de Contas do TCE, processos 201100047003224 e 2011000473237, em que se questionou a legalidade do contrato de prestação de serviços financeiros e outras avenças firmado entre a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e o Estado de Goiás, firmado em 08.11.2011, que trata do mesmo objeto da consulta ora em discussão, veja:

“EMENTA: PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. ART. 24, VIII, ELC. SERVIÇOS BANCÁRIOS. EMPRESA PÚBLICA. LEGALIDADE. NÃO CONTABILIZAÇÃO INTEGRAL. RECEITA E DESPESA. FATO NOVO. PRECLUSÃO. REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDENTE. 1) A contratação direta de banco oficial para depósito das disponibilidades de caixa, prestação de serviços bancários e prestação de serviços públicos enquadra-se na hipótese do artigo 24, VIII, da Lei 8666/93 e suas alterações. 2) A dispensa de licitação sucedeu a realização de procedimento licitatório deserto, afastando a ofensa aos princípios da isonomia e da igualdade. 3) O julgamento da legalidade da dispensa de licitação resulta no julgamento improcedente da representação...”

O entendimento jurisprudencial mais recente a respeito da possibilidade de dispensa de licitação envolvendo a matéria em análise segue a linha dos fundamentos constitucionais e legais acima levantados, a exemplo da decisão do juiz federal Alexei Alves Ribeiro, da Seção Judiciária de Londrina/PR em 15.06.2009, nos autos da AÇÃO POPULAR Nº



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

2008.70.01.002054-9/PR, proposta por Marcos Rogerio Ratto contra o Prefeito e Município de Londrina/PR:

“Ocorre que o artigo 24, inciso VIII da Lei 8.666/93, que dispensa a licitação “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” (destaquei), não faz distinção entre entidades que integrem a Administração Pública que prestem serviços públicos ou que explorem atividade econômica.

Assim, não é ilegítima a contratação com dispensa de licitação da Caixa Econômica Federal para a prestação de serviços pertinentes ao seu objeto de atuação, ao contrário do alegado na inicial.

O art. 173, parágrafo segundo da Constituição Federal proíbe apenas o gozo, por empresas públicas e sociedades de economia mista, de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado, não se tratando nos autos, porém, de questão de natureza fiscal.

Ademais, ainda que assim não fosse, as atividades da Caixa Econômica Federal não se enquadram perfeitamente como pura “exploração de atividade econômica”, em vista de atividades diversas (habitação, administração do FCVS, administração do FGTS, etc.) que, no mínimo, lhe conferem um caráter misto entre prestação de serviços e exploração de atividade econômica.

E, ainda, o artigo 164, parágrafo 3o da Constituição Federal dispõe que “As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei”, ou seja, as disponibilidades de caixa dos Municípios serão depositados, via de regra, em instituições financeiras oficiais, o que se demonstra que a própria Constituição não considera a prestação de serviços vinculada a tais depósitos pura “exploração de atividade econômica”. Em se tratando de finanças públicas, aliás, não é correto se falar em “exploração de atividade econômica”.

O artigo 24, inciso VIII da Lei 8.666/93 não exige, também, que haja apenas um órgão ou entidade que preste os serviços em questão, não sendo relevante a possibilidade de contratação do Banco do Brasil S/A para afastar a incidência do referido dispositivo legal.

Não vejo, ainda, ofensa a quaisquer princípios constitucionais, sendo que o artigo 24, inciso VIII da Lei 8.666/93 ressalvas, inclusive, a possibilidade de o interessado em impugnar o contrato comprovar eventual dano efetivo ao erário público. Não há que se falar, porém, em dano presumido.

Tendo os requeridos aplicado o artigo 24, inciso VIII da Lei 8.666/93 de forma lícita, não há que se falar em improbidade administrativa”.



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

E também do juiz federal Narciso Leandro Xavier Baez, nos autos AÇÃO POPULAR Nº 2007.72.02.006640-6/SC, proposta por Adilson Luiz Marin em face do Município de Chapecó e Caixa Econômica Federal - CEF, esta última buscando a nulidade da dispensa de licitação nº 263/2007 e do contrato administrativo nº 331/2007, cujo objeto consiste na administração das contas salário dos servidores:

“A Lei nº 8.666/93 estatui como regra geral que ao contratar a Administração Pública proceda a instauração de procedimento licitatório. Ou seja, a licitação é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e constitui-se em uma restrição à liberdade administrativa na escolha da contratante para garantir a democratização do acesso aos negócios com os órgãos e entidades da Administração Pública, além de permitir o controle da legalidade, da moralidade, da publicidade e da economicidade.

Entretanto, conforme leciona Jessé Torres Pereira Júnior - in Comentário à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª edição, São Paulo: Renovar, 2002, pg. 24. - há situações em que a Administração recebe da lei o comando para a contratação direta; há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse do serviço; hipóteses há em que a Administração defronta-se com inviabilidade fática para licitar, anuindo a lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da lei. Estes quatro grupos de situações constituem exceções ao dever geral constitucional de licitar. No primeiro grupo estão as hipóteses do art. 17, incisos I e II; no segundo, as do art. 24; no terceiro, as do art. 25, entre outras que com elas venham a identificar no dia-a-dia da Administração; no último, a do art. 7º, § 5º.

Assim, dentre as hipóteses de dispensa de licitação encontra-se 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 este fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado." (art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 8.883/94).

Amparado na lei, o Município de Chapecó firmou contrato com a Caixa Econômica Federal, sem prévia licitação, justamente com base no permissivo expresso no dispositivo legal acima mencionado.

No caso em questão, não se verifica qual seria a lesão sofrida pelo patrimônio público, que justifique a propositura da ação popular. Isto porque, na medida em que o município arazoou de maneira pormenorizada a dispensa de licitação, conforme acima mencionado, uma vez que, consoante consta nos autos, o contrato administrativo firmado com o Banco Santander fora rescindido, a conduta praticada pela Administração pautou-se pela busca da melhor solução, dentro da lei e do que convinha à ela própria, para a administração de todas as suas contas e dos recursos provenientes da arrecadação tributária, junto à instituição financeira oficial.

Ademais, o preço ofertado pela Caixa Econômica Federal, superior àquele oferecido por banco concorrente, significou um aporte de recursos maior, inclusive, do que aquele



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

definido na contratação anterior, o que significa, ao contrário do que alegado pelo autor, não uma lesão, e sim um bônus financeiro à administração pública.

Demais disso, o § 3º do art. 164 da CF/88 dispõe que as disponibilidades de caixa dos municípios serão depositados em instituições financeiras oficiais, o que justificou, também, o procedimento de dispensa de licitação e a contratação da Caixa Econômica Federal para a administração das contas-salário e outros recursos financeiros.

Nesse diapasão, vê-se claramente, também, que houve o pleno atendimento do disposto no inciso VIII do art. 24 da lei de licitações, como bem ressaltou o Ministério Público Federal em seu parecer [fl. 274-verso]: "A CEF é empresa-pública criada desde 1969, com o decreto-lei n. 759, para prestação de serviços inerentes às instituições financeiras, portanto caracteriza-se dentre as instituições financeiras oficiais, bem como foi criada anteriormente a Lei de Licitações."

Não obstante as assertivas aduzidas, não se vislumbra qualquer indício de violação dos princípios da legalidade e moralidade, nem de lesividade à res pública."

Os Tribunais Regionais Federais da 4ª e 5ª Região também se posicionaram, reconhecendo a regularidade da contratação com banco oficial sem necessidade de deflagração de procedimento licitatório, conforme se pode constatar pelo teor das duas decisões judiciais transcritas abaixo:

"APTE : CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADV/PROC : DIOCLECIO CAVALCANTE DE MELO NETO

APTE : BANCO ITAÚ S/A

ADV/PROC : JOSÉ CARLOS CAVALCANTI DE ARAÚJO e outros

APDO : OS MESMOS

APDO : ESTADO DE ALAGOAS

RECTE AD : ESTADO DE ALAGOAS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL FREDERICO AZEVEDO (CONVOCADO)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS BANCÁRIOS. REVOGAÇÃO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO, DECORRENTE DE FATO SUPERVENIENTE DEVIDAMENTE COMPROVADO. POSSIBILIDADE. ART. 49 DA LEI 8.666/93. CONDUTA LÍCITA DA ADMINISTRAÇÃO, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. EXPECTATIVA DO LICITANTE VENCEDOR EM CELEBRAR O CONTRATO. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO. MANUTENÇÃO DA VERBA



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

HONORÁRIA.

1. *Hipótese em que o Banco Itaú S/A sagrou-se vencedor da Concorrência nº SC-010/2005, realizada pelo Estado de Alagoas para a prestação de serviços bancários, relativos ao pagamento de folha de servidores e fornecedores e centralização da arrecadação tributária, tendo sido tal certame posteriormente revogado, por ter a Caixa Econômica Federal, que já vinha executando os serviços bancários para o Estado, formulado proposta mais vantajosa para a Administração, que optou em prorrogar o contrato anterior, firmando um Termo Aditivo.*

2. *Conforme a expressa dicção do art. 49 da Lei nº 8.666/93, a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, sendo que tais critérios são avaliados exclusivamente pelo administrador, à luz das circunstâncias especiais que conduzirem à desistência na contratação, não cabendo ao Poder Judiciário substituir tais critérios, podendo o ato ser examinado apenas sob os aspectos de legalidade.*

3. *No caso concreto, a revogação da Concorrência foi devidamente justificada, não havendo razão para invalidar o ato, porque a Administração vislumbrou uma proposta mais vantajosa, formulada após a licitação (o que caracteriza o fato superveniente), sendo o valor econômico direto da proposta da Caixa Econômica Federal em torno de R\$ 92.760.908,65 (noventa e dois milhões, setecentos e sessenta mil, novecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos), superior, portanto, ao valor ofertado pelo vencedor do certame, de R\$ 68.113.000,00 (sessenta e oito milhões, cento e treze mil reais).*

4. *“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” – Súmula 473 do STF.*

5. *A revogação, situando-se no âmbito dos poderes administrativos, é conduta lícita da Administração que não enseja qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao vencedor, que tem expectativa na celebração do contrato, mas não é titular de direito subjetivo.*

6. *É irrelevante a discussão sobre a natureza dos serviços bancários, se caracterizariam ou não “disponibilidade de caixa”, tal como previsto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, uma vez que a Administração justificou os motivos da revogação em função do interesse público e não da impossibilidade de contratar em razão da vedação constitucional de depósito de verbas públicas em instituições financeiras privadas.*

7. *Manutenção da verba honorária, arbitrada na sentença em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser rateada entre o Estado de Alagoas e a Caixa Econômica Federal, com base no art. 20, § 4º, do CPC, uma vez que se revela compatível com a complexidade da causa, assim como remunera adequadamente o trabalho empreendido pelos causídicos na lide.*



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

8. Agravo Retido do Banco Itaú S/A improvido, Apelações improvidas e Recurso Adesivo do Estado de Alagoas improvido.” (APELAÇÃO CÍVEL 411495-AL – 2006.80.00.002897-2 – TRF 5ª REGIÃO)

“ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI N° 8.666/93

Não há irregularidade na dispensa de licitação realizada em conformidade com o disposto no artigo 24, inciso VIII, da Lei n° 8.666/93. Caso em que contratada a Caixa Econômica Federal, que ofereceu preço compatível com o de mercado, sendo superior aquele anteriormente objeto de contratação e ao proposto pelo banco concorrente.” (REEXAME NECESSÁRIO CÍVEL N° 2007.72.02.006640-6/SC – TRF 4ª Região)

Sepultando de vez qualquer dúvida sobre o tema a Segunda Turma do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, se posicionou favoravelmente por via reflexa, sobre a legalidade da contratação em caso semelhante envolvendo o Município de CAMBÉ/PR e o BANCO DO BRASIL, conforme EMENTA do julgamento do Recurso Especial nº 1.223.306-PR em 08.11.2011, adiante reproduzida, sendo Relator o Ministro Mauro Campbell Marques, cujo resultado seguiu o voto divergente apresentado pelo Ministro Cesar Asfor Rocha, responsável pela lavratura do Acórdão, onde se reconheceu também por via reflexa a legalidade do contrato celebrado entre aquele Município e a CAIXA, mediante dispensa de licitação, que provocou a rescisão do contrato anteriormente firmado com o Banco do Brasil e o citado Município, sem necessidade de processo administrativo:

“EMENTA

RECURSOS ESPECIAIS. MANDADO DE SEGURANÇA.CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS E OUTRAS AVENÇAS. RESCISÃO DO CONTRATO POR INTERESSE PÚBLICO (ART. 78, INCISO XII, DA LEI N. 8.666/1993).

DESNECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO COM OUTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.”

II – DA MINUTA DO CONTRATO

Sobre a minuta do Contrato apresentada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, cabe a esta Procuradoria analisar se a mesma atende aos requisitos legais estabelecidos. A Lei 14.133/2021, em seu Art. 92, estabelece:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.



MUNICÍPIO DE MORRINHOS
Estado de Goiás
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

Observando-se os requisitos legais, tem-se que a minuta contratual possui cláusulas contratuais que correspondem com àqueles descritos no mencionado dispositivo legal.

III – DA CONCLUSÃO

Assim, por todos os consistentes fundamentos acima apresentados, entende-se não haver óbice jurídico à dispensa de licitação para a contratação de instituição financeira oficial para operacionalizar os serviços da folha de pagamento e disponibilidades financeiras, além de outros serviços exclusivos, especialmente em função do disposto no art. 164, § 3º da CF, e art. 75, IX da Lei 14.133/2021, e ainda da jurisprudência pacífica emanada dos juízes que enfrentaram o assunto, do TCU, TCE/GO, TRF e mais recentemente do Superior Tribunal de Justiça, que admitem tal contratação a todos os integrantes da Administração Pública Direta e Indireta, desde que formalmente atendam os requisitos do art. 75, IX da Lei 14.133/2021.

Destaco novamente, por mais que os entendimentos aqui elencados pelos Tribunais de Contas e Tribunais Superiores mencionem a antiga lei de licitações, o entendimento, bem como a aplicação são igualmente utilizados para a Nova Lei de Licitações, visto que as qualificações acerca deste tipo de contratação se mantiveram.

Feitas tais considerações, colocamo-nos à disposição, para novos esclarecimentos que se fizerem necessários, ressaltando que a presente análise jurídica se restringe aos pontos questionados.

É o parecer.

Morrinhos, datado e assinado digitalmente.

LEONARDO FRAUZINO ELIAS
Procurador do Município
OAB/GO 19.181