



OBJETO: Contratação Direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada na prestação de serviços relativos à emissão e administração de Cartão de Pagamento do Governo Federal para utilização da Câmara Municipal de Divinópolis no pagamento nas suas aquisições de bens e serviços de pequeno valor

PARECER JURÍDICO Nº 18/2024

Trata-se de Procedimento de inexigibilidade nº 03, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços relativos à emissão e administração de Cartão de Pagamento do Governo Federal para utilização da Câmara Municipal de Divinópolis no pagamento nas suas aquisições de bens e serviços de pequeno valor.

A matéria é trazida à apreciação com amparo no art. 72, III, da Lei nº 14.133/2021. É o que passo a fazer sob o prisma estritamente jurídico.

I – HISTÓRICO

O processo em análise se refere à contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, da instituição financeira Banco do Brasil para a emissão e administração do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) pela Câmara Municipal de Divinópolis, conforme previsto na Lei o art. 74, I da Lei nº 14.133/2021.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- Documento de formalização de Demanda (doc. 001);
- Portaria CM nº 013/2024 (doc. 01.1);
- Autorização de abertura de Cartão de Pagamentos (doc. 002);
- Termo de Referência, justificativa de escolha, Minuta Contratual e demais documentos (doc. 03.1)
- Sicaf (doc. 004);



- Estatuto do Banco e demais documentos de Habilitação (docs. 05 ao 08);
- Razão de escolha do Banco (doc. 09);

O Estudo Técnico Preliminar foi dispensado por força do art. 4º, inciso I, alínea “d” do decreto municipal 15.994/2023.

Todos os documentos foram analisados.

A Administração elucida que a utilização do Cartão de Pagamentos do Banco do Brasil não implicará nenhum custo financeiro para a Câmara Municipal, sendo vedados quaisquer acréscimos, inclusive taxas de adesão, manutenção, anuidades ou quaisquer outros relativos à obtenção e uso do cartão de pagamento objeto da contratação.

É o que há de mais relevante para relatar.

O presente Processo foi entregue a esta Procuradora Jurídica para apreciação no dia 24/07/2024.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1) Preliminarmente, cumpre informar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data (25/07/2024), nos autos do processo eletrônico em apreço.

Vale ressaltar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

Deve-se salientar, ainda, que não compete a esta Procuradora Jurídica adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados e escolhido pela Administração.

2) A Câmara Municipal de Divinópolis pretende a contratação do Banco do Brasil S/A, afirmando ser a única instituição financeira autorizada à prestação do serviço de emissão e administração de cartão de



pagamento para utilização de órgão público, justificando a contratação direta por inexigibilidade de Licitação.

Pois bem. A utilização do Cartão de Pagamentos, disponibilizado pela rede bancária, para uso exclusivo de numerário destinado ao sistema de regime de adiantamento, pelos servidores designados em ato normativo, não é novidade no âmbito desta Administração.

O art. 65 da Lei nº 4.320/64 preceitua que *“o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento”*. O citado regime de adiantamento, também denominado de “suprimento de fundos”, é conceituado no art. 68 da mesma lei, no qual aduz que o *“regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”*.

No âmbito interno desta Administração, o regime de adiantamento está autorizado nos limites da Portaria de nº CM 013/2024. Os valores serão utilizados pela Diretoria de Administração e Suprimentos, nas formas e limites descritos no normativo.

Portanto, o regime de adiantamento, também denominado Suprimento de Fundos, é uma ferramenta à disposição dos gestores para atender necessidades que exijam uma ação rápida e flexível de forma a atender os princípios do interesse público e da eficiência.

Porém, é preciso atentar a uma novidade trazida pela Lei nº 14.133/21, e que não pode ser confundida com suprimento de fundos. Isso porque o art. 75, §4º da Lei nº 14.133/21 passou a indicar, preferencialmente, a utilização do Cartão de Pagamentos como forma de pagamentos nas contratações diretas por dispensas de licitação decorrentes de pequeno valor, *verbis*:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

I – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 11.871, de 2023)

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 11.871, de 2023)



§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)."

Os incisos I e II do caput do artigo 75 da NLLC tratam da dispensa da licitação em razão do valor. Ou seja, nessas situações do art. 75, o cartão mencionado não se relaciona ao suprimento de fundos, e sim ao processo de contratação direta, que deverá seguir todo o rito normal deste tipo de contratação, descrito no artigo 72 da NLLC.

Em que pese a permissão do art. 75, §4º da NLLC, ainda não podemos dizer que o já conhecido Cartão de Pagamentos regulado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, e destinado a modalidade de aplicação suprimento de fundos prevista na Lei nº 4.320/1964 (art. 68), possa ser utilizado para cumprimento do citado §4º da NLLC.

Portanto, o Cartão de Pagamentos passa a ser mencionado em duas situações jurídico-materiais absolutamente distintas e inconfundíveis: **1ª**) na contratação direta em razão do valor (art. 75, §4º da Lei nº 14.133/21); **2ª**) na contratação verbal sob regime de adiantamento (art. 68, da Lei nº 4.320/1964).

Feita essa distinção, chega-se à conclusão de que, na hipótese dos autos processuais em análise, a contratação da instituição financeira para a emissão e administração do Cartão de Pagamentos se prestará para atender, tão somente, ao regime de adiantamentos, tal como dispõe a Portaria CM nº 13/2024, nos termos da Lei nº 4.320/1964 e não à forma de pagamento do §4º do art. 74 da Lei nº 14.133/21.

3) Como regra, o procedimento licitatório, encadeamento lógico e formal de atos administrativos vinculantes, apresenta-se como meio juridicamente eficaz para garantir o fim almejado (contratação), e destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Para cumprir seu mister, o processo licitatório deverá ser processado e julgado em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. Esse é o sentido do art. 37, inciso XXI da Constituição da República, o qual dispõe que as obras,



serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação, *verbis*:

“Art. 37. (...)

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.

Contudo, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos em lei, em que se permitem exceções à regra basilar da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Com efeito, consubstancia-se a inexigibilidade de licitação quando não houver possibilidade de competição, ou seja, quando for inviável a realização de licitação para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa, na forma do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Aduzem tratar-se da hipótese disposta no art. 74, I da NLLC, no qual preceitua:

“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.” (Destacou-se).

Deveras, a partir da interpretação literal estrita do inciso I c/c § 1º, do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 supratranscritos, é possível concluir que dois requisitos devem ser observados: 1º) a contratação de serviço só pode ser fornecido por fornecedor exclusivo; 2º) a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição por documentação idônea.

Conforme vem sendo observado há alguns anos, a contratação de instituição financeira para o fornecimento e administração do cartão de pagamentos para a Administração Pública de âmbito municipal ainda carece de regulamentação, sobretudo no âmbito municipal, e cujas minudências contratuais ainda não foram satisfatoriamente tratadas pelas principais Cortes de Contas deste país. Deveras, no acervo legislativo deste município não há legislação regulamentando o cartão de pagamentos e, mesmo na esfera federal, as legislações correlatas também não esgotam o assunto, deixando algumas perguntas sem respostas, sobretudo após o advento da Lei nº 14.133/21.

Para se ter uma ideia da imprecisão, o Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, no qual “*dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamento de despesas realizadas nos termos da legislação vigente, e dá outras providências*” diz no seu parágrafo único do art. 1º que o cartão de pagamentos é operacionalizado por instituição financeira autorizada, sem definir, contudo, quais e o que seriam instituições autorizadas. Nestes termos:

“Art. 1º A utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, para pagamento das despesas realizadas com compra de material e prestação de serviços, nos estritos termos da legislação vigente, fica regulada por este Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

Parágrafo único. O CPGF é instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade



competente, respeitados os limites deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008)”

Portanto, o que se sabe é que o cartão de pagamentos do Banco do Brasil S/A, por ter sido especificamente elaborado para uso da Administração Pública, elimina a necessidade de readequações para atender às necessidades operacionais e aos ditames legais e, não por acaso, tem sido utilizado por diversos órgãos de diversas esferas do poder público. Exatamente por ter sido especificamente desenvolvido para a Administração Pública, é que possivelmente torna o cartão de pagamentos ofertado pelo Banco do Brasil S/A, até o presente momento, como o único que atende às funcionalidades desejadas pela Diretoria Financeira desta Casa.

Cabe destacar que o Banco do Brasil S/A já era a instituição financeira gestora e operadora do cartão de pagamentos utilizado por esta Administração desde 2018 e até o presente momento não fora registrado nenhum fato que desabone ou impeça a sua contratação agora, preenchendo todas as demandas elencadas pela Administração.

Desse modo, examinando acuradamente as justificativas expostas pela Administração, verifica-se que há, na hipótese, a singularidade do objeto que inviabiliza a competição, uma vez que o serviço que se pretende contratar, de acordo com as especificidades técnicas fixadas pela Administração Pública, somente pode ser prestado pelo Banco do Brasil S/A.

Tratando-se de licitação inexigível, necessário observar os parâmetros estabelecidos no art. 72 da Lei nº 14.133/21, sendo que, especificamente em relação a presente contratação. O documento de formalização de demanda, a autorização do Presidente da Câmara Municipal, o Termo de Referência, Minuta Contratual já se encontram nos autos.

A razão de escolha do Banco do Brasil S/A está sobejamente demonstrada nas justificativas em anexo ao Termo de Referência, e, em relação aos requisitos que se atrelam à despesa (incisos II, IV e VII), o Termo de Referência também já antecipou que a prestação do serviço não terá nenhum custo financeiro.

Ressalto a advertência de que os requisitos de habilitação devem estar presentes no momento da celebração do contrato, sendo necessário que o Banco apresente documentos que atestem sua regularidade jurídica e fiscal.



Salienta-se, por fim, a necessidade de observância ao disposto no parágrafo único do artigo 72 da nova Lei de Licitações, que corrobora o dever de conferir publicidade às contratações diretas, mediante publicação do ato no PNCP, sem prejuízo de outras publicações que se fizerem necessárias.

MINUTA CONTRATUAL:

4) No que se refere à minuta examinada, será utilizada a minuta-padrão da citada instituição financeira por se tratar de contrato de adesão, o que não impede a Câmara Municipal de discutir, eventualmente, a validade jurídica das cláusulas constantes do instrumento. Independentemente da minuta padronizada, e sem prejuízo da análise acurada da Procuradora responsável pelas contratações, sugiro algumas alterações, compendiadas a seguir:

4.1) Na situação em apreço, trata-se de licitação inexigível, o que torna necessária a alteração do fundamento legal para a contratação vindoura (art. 74, I da Lei nº 14.133/21) constante no preâmbulo da minuta.

4.2) Há inúmeras Cláusulas na Minuta que permitem funcionalidades ao Cartão que certamente não poderão ser utilizadas pela Câmara Municipal, pois o cartão será utilizado exclusivamente pela Diretoria de Administração e Suprimentos, por servidores expressamente designados e apenas para fins do regime de adiantamento a que se refere o art. 68 da Lei nº 4.320/64, de acordo com as hipóteses autorizadas na Portaria de nº CM 013/2024.

Nesse cingir, a Cláusula Sétima, por exemplo, tem disposição de pouca ou nenhuma valia para as necessidades desta Câmara, pois se referem a operações realizadas no exterior, algo que parece ser incompatível com as Portarias referentes à regulamentação do Suprimento de Fundos desta Câmara Municipal. Do mesmo modo, é o que se verifica nas disposições constantes dos parágrafos quinto ao nono da Cláusula Oitava, tornando-se recomendável, portanto, a adaptação das Cláusulas da Minuta para as necessidades desta Administração.

4.3) O parágrafo segundo da Cláusula Oitava impõe uma restrição indevida, haja vista que os prazos para a adoção de medidas judiciais são regulados por lei, não podendo o CONTRATADO



impedir que a Câmara Municipal se insurja contra uma cobrança eventual, apenas por não ter atuado no prazo fixado no ajuste. Desse modo, ainda que mantida tal disposição, poderá a Câmara Municipal se insurgir judicialmente contra a inexatidão ou mesmo a cobrança de um débito que não que entenda não ser devido.

4.4) O parágrafo décimo da Cláusula Oitava propõe que a Câmara Municipal aceite e reconheça, para todos os efeitos legais, como válidos e verdadeiros, fac-símiles, cópias microfilmadas ou fotocópias dos comprovantes de vendas/saques, quando as transações forem efetuadas diretamente em terminais ou outros equipamentos eletrônicos credenciados pelo contratado, porém, vale a advertência de que não pode esta Administração concordar com a veracidade de um documento que, eventualmente, não venha a ser sequer examinado por ela, de modo que, acaso verificada irregularidade da operação, apesar do que dispõe o parágrafo décimo, devem ser adotadas as medidas cabíveis, a fim de se eximir do pagamento do débito.

4.5) A Cláusula Nona trata dos custos para a Câmara Municipal. De início, cumpre esclarecer que não é possível justificar o preço da contratação pelo simples fato de que não haverá cobrança de preço, tal como atesta a Comissão Permanente de Licitações. O lucro do contratado decorrerá, possivelmente, do percentual que cobrará dos estabelecimentos comerciais filiados sobre as transações com o cartão. Pelo que se infere, a verificação de atendimento dos requisitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), notadamente daqueles previstos no art. 16, deverá ser feita, portanto, no momento em que o ordenador de despesa “abastecer” a conta corrente vinculada ao cartão.

Não obstante, em que pese a declaração de que não há despesa para a Câmara Municipal, a celebração do contrato nos termos propostos pelo Banco do Brasil S/A não impede a posterior discussão, ainda que em juízo, de eventuais cláusulas leoninas que sobrevierem sobretudo com onerosidade excessiva, ou que imponham uma obrigação que não poderia ser cumprida por esta Administração, em razão de sua própria natureza. Seja como for, o gestor, dentro de seu juízo discricionário, deve sopesar os benefícios a serem auferidos pela Administração Pública com a celebração do referido contrato, ainda que nos exatos termos apresentados pelo Banco do Brasil S/A.

4.6) A Cláusula Décima da Minuta, cujo parágrafo primeiro estabelece a possibilidade de



cobrança de despesas referentes ao fornecimento de originais ou cópias de comprovantes de venda, deve ter sua cobrança afastada se comprovado que a transação não pertence a esta Administração Pública.

4.7) A Cláusula Décima Primeira da Minuta impõe a responsabilidade da CONTRATANTE pelas despesas do cartão, até a data e a hora da comunicação de furto, perda, e/ou extravio ao banco contratado. No entanto, no informativo 484, o Superior Tribunal de Justiça deixou assente que:

“(....) Concluiu que, conforme precedentes deste Superior Tribunal, são nulas as cláusulas contratuais que impõem exclusivamente ao consumidor a responsabilidade por compras realizadas com cartão de crédito furtado ou roubado, até o momento da comunicação do furto à administradora. Diante desses argumentos, entre outros, a Turma deu provimento ao recurso. Precedentes citados: REsp 348.343-SP, DJ 26/6/2006, e REsp 970.322-RJ, DJe 19/3/2010. REsp 1.058.221-PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 4/10/2011.

Portanto, em que pese o teor da Cláusula, deve a Administração atentar-se para a orientação jurisprudencial.

4.8) O prazo de vigência do contrato será de 60 (sessenta) meses, podendo ser prorrogado na forma do art. 107 da Lei nº 14.133/21 (Cláusula Décima Quarta da minuta). No entanto, a cada prorrogação é necessário observar se a inviabilidade de competição entre instituições financeiras interessadas se mantém;

4.9) A Cláusula Décima Sétima trata do acesso às informações. A Cláusula menciona que “As Secretarias de Estado da Administração e da Fazenda terão acesso a todas as informações sobre cartões, objeto deste contrato, referente a todas as demais entidades da CAMARA MUNICIPAL DE DIVINOPOLIS de Estado/Município”.

Observa-se que a redação da parte final da cláusula está confusa e incorreta.

Na verdade, na presente hipótese se está diante de um contrato de adesão, padronizado pelo CONTRATADO e que, em geral, não sofre alteração dos seus termos. No entanto, as disposições devem ser adaptadas para se coadunarem à realidade da Câmara Municipal de Divinópolis. Sendo assim, o acesso às informações não pode colidir com as determinações legais



relacionadas ao acesso de informações públicas e, destarte, apenas os órgão fiscalizatórios a que esta Câmara Municipal se submete, bem como as pessoas que atendem às normas sobre política de transparência adotada por esta Casa, é que podem ter acesso às informações mencionadas.

Por fim, a recomendação para que algumas cláusulas sejam eliminadas ou modificadas tem o objetivo de proteger a Câmara Municipal contra previsões iníquas, mas cabe a esta ponderar os prós e contras de celebrar o contrato nos termos em que proposto, podendo, louvado em juízo discricionário, optar por simplesmente aderir ao ajuste tal qual apresentado.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, observados os preceitos da legislação vigente e os apontamentos acima enumerados, verifica-se a regularidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 74, inciso I c/c § 1º, da Lei nº 14.133/2021) do BANCO DO BRASIL S/A (CNPJ nº.07.797.967/0001 95), e **desde que sejam atendidas a todas as observações consignadas ao longo de todo o Parecer**, em conformidade com os requisitos determinados pela legislação, atos regulamentares e demais normativos de regência, prosseguindo o feito em suas fases ulteriores.

É o parecer.

À consideração superior.

Thaiane Maria Pires
Procuradora do Legislativo

Assinantes

Veracidade do documento



Documento assinado digitalmente.
Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse
o site **verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud** e insira o código abaixo:

RZN**X98****GGM****J9D**