



PARECER JURÍDICO Nº 089/2025/LC

I – PREÂMBULO

Consulente: Departamento de Licitações;

Modalidade: Dispensa de Licitação;

Prestador: CAIXA ECONOMICA FEDERAL;

Objeto: Contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários de centralização, processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha de pagamento dos servidores ativos da Prefeitura de Lucas do Rio Verde – MT, em caráter de exclusividade e concessão de crédito consignado, sem exclusividade, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

II - DA CONSULTA

Trata-se de procedimento administrativo que visa à Dispensa de Licitação para Contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários de centralização, processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha de pagamento dos servidores ativos da Prefeitura de Lucas do Rio Verde – MT, em caráter de exclusividade e concessão de crédito consignado, sem exclusividade, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

Seguem juntados aos autos encaminhados a esta procuradoria:

- a) Designação de comissão permanente de licitação, bem como publicação do ato em Diário Oficial;



- b) Solicitação para abertura de procedimento administrativo, com vistas à aferição da possibilidade de realização de dispensa de licitação;
- c) Justificativa Técnica para contratação;
- d) Justificativa para a escolha do fornecedor e do preço ofertado, Análise da proposta e Análise da documentação;
- e) Termo de Referência;
- f) Balizamento de preços conforme preceitua a Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE-MT;
- g) Orçamentos detalhados;
- h) Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral (Cartão CNPJ);
- i) Certidões de regularidade fiscal e tributária federal, estadual e municipal, dentro do prazo de validade;
- j) Certificado de Regularidade do FGTS-CRF, comprovante de inscrição estadual e situação cadastral;
- k) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e de Certidão Negativa de Falência e Concordata;
- l) Atestado de Capacidade Técnica e Declarações Unificadas;
- m) Estatuto Social da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, acompanhado dos documentos pessoais.



- n) Análise dos documentos de habilitação e análise da proposta expedida pela autoridade competente;
- o) Autorização da autoridade competente para realização da contratação direta;
- p) Declaração contábil acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como da sua compatibilidade com a PPA e LDO;
- q) Minuta do Contrato;

Atestado de capacidade técnica em nome da empresa;
- r) Declarações unificadas exigidas legalmente e Alvará de Localização e Funcionamento;
- s) Consulta ao CEPIM;
- t) Consulta ao Cadastro de Fornecedores com restrição, em que se constatou que a empresa parceira não possui restrições em sua titularidade;
- u) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos expedido pelo Tribunal de Contas da União;
- v) Consulta ao Cadastro de empresas inidôneas e de pessoas suspensas de contratar com a Administração Pública do Tribunal de Contas de Mato Grosso;
- w) Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis Individuais e Consolidadas 2022 e 2023.
- x) Certidão Positiva de Falência e Concordata, acompanhada de certidão de





objeto e pé, na qual certifica que o processo nº 0788739-48.2024.8.07.0016 que consta da Certidão Positiva não versa sobre pedido de falência ou recuperação judicial em desfavor da Caixa Econômica Federal.

Na sequência, o processo foi remetido a este advogado público, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*



II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as



questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

B) Da adequação da modalidade licitatória eleita;

É cediço que as compras e contratações de serviços pela Administração Pública, via de regra, devem ser precedidas por licitação, garantido os princípios regedores da matéria, principalmente os da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art. 37, XXI, da CF/88).

Existem, porém, situações nas quais o legislador optou por assegurar que as contratações públicas sejam realizadas de forma direta, como nos casos de dispensa de licitação que estão elencados pelo art. 75 da Lei 14.133/21.

Em tais situações, em que pese até seja possível a realização de certame licitatório, optou-se por deixar à autoridade administrativa o encargo de decidir, no caso concreto, se fará ou não a licitação. Isto porque considera-se que, em determinadas circunstâncias, o processo licitatório poderia oferecer efeito diametralmente contrário ao que efetivamente deseja, pondo em risco o efetivo interesse público da contratação através consequências negativas diretas e/ou indiretas.

Porém, a contratação direta não pode significar uma contratação informal. À *contrário sensu*, a Administração Pública deve realizar todo o planejamento interno necessário para que seja possível a futura aquisição do bem ou serviços que se busca adquirir, comprovando que a situação encarada pelo procedimento se enquadra dentre as hipóteses legalmente previstas, mesmo porque, conforme preceitua Marçal Justen Filho “*não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias*”.





Neste íterim, considerando tal necessidade, segundo o servidor responsável pela elaboração do Termo de Referência e solicitação de abertura do certame, a situação invoca-se por se enquadrar no disposto pelo art. 75, IX, da Lei n. 14.133/21, que preceitua *in verbis*:

*“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;

O dispositivo transcrito estabelece que a licitação será dispensável quando pessoa jurídica de direito público interno contratar entidade que integre a Administração Pública. Essa, no entanto, deve ter sido criada para o fim específico, exigindo-se, ainda, que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Vislumbra-se do dispositivo descrito ao norte que são ao menos 06 (seis) os requisitos a serem observados para que a contratação direta seja possível, a saber:

- a) deve figurar na condição de contratante pessoa jurídica de direito público interno;
- b) o contrato deve se destinar a aquisição de bens ou a prestação de serviços por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública;
- c) a contratada deve ter sido criada para o fim específico;
- d) não possuir fins lucrativos.
- e) o preço contratado deve ser compatível com o praticado no mercado.





No caso em tela, quem figurará na condição de contratante é o Município de Lucas do Rio Verde/MT. Paralelamente a isso, o contrato se destina à prestação de serviços, estando certificado que o preço é compatível com o praticado no mercado. Dessa feita, tem-se que estão presentes os requisitos “a”, “b” e “e”.

A pessoa jurídica que se busca contratar é uma instituição financeira oficial, que integra a Administração Pública Indireta e foi constituído com o fim específico de prestar serviços bancários, dentre os quais aqueles que se busca contratar. Dessa feita, tem-se que, salvo melhor juízo, estão presentes os requisitos “c” e “d”.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina reconheceu que é possível a contratação direta de instituição financeira oficial com fundamento no artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, o qual equivale ao artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/21. Nesse sentido é no que se verifica na REP nº 08/ 00441745::

“REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO. SERVIÇOS BANCÁRIOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL. REGULARIDADE. A contratação de serviços bancários junto aos bancos oficiais pode ser realizada mediante dispensa de licitação fundada no art. 24, VIII, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, desde que todos os requisitos legais sejam preenchidos (...).

DISPENSA DE LICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA. PREÇO. AUSÊNCIA. IRREGULAR. MULTA. A justificativa de preço nas contratações diretas, sem licitação, é uma das exigências previstas no art. 26 da Lei (federal) nº 8.666/1993, mais especificamente no inciso III do referido dispositivo legal. Assim, deve constar de forma pormenorizada no procedimento administrativo competente, demonstrando de forma clara e objetiva a conformidade do orçamento com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente. A ausência de justificativa de preço nas contratações sem licitação sujeita o responsável à penalização pecuniária e a consideração irregular do procedimento





administrativo.

Destaca-se que as contratações diretas ocorrem em situações excepcionais e expressamente previstas em lei, por isso as formalidades pertinentes ao respectivo procedimento administrativo competente devem ser observadas.”

Do voto, oportuno transcrever trecho que trata especificamente dos atributos da empresa contratada.

“A contratada é órgão ou entidade que integre a Administração Pública, uma vez que a Caixa Econômica Federal é empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, conforme prevê o Decreto-Lei nº 759/69. Logo, é entidade que integra a Administração Pública Federal Indireta. No que se refere ao contratado ter sido criado para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante, constato que a CEF, à luz do parágrafo único do art. 5º do Decreto (federal) nº 6.132/2007, norma que vigorava à época da assinatura do contrato em discussão (fl. 154) e que aprovou o Estatuto da Caixa Econômica Federal, opera no “recebimento de depósitos de disponibilidades de caixa dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, observada a legislação pertinente”. Isso demonstra que a Caixa foi criada com a finalidade, entre outras, de executar os serviços bancários definidos pelo objeto pretendido pelo Município de Petrolândia. Verifico cumprido, também, o requisito legal que impõe a criação do órgão ou da entidade contratada antes da vigência da Lei (federal) nº 8.666/93, pois a Caixa Econômica Federal foi criada através do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, ou seja, anteriormente à vigência da aludida Lei. Assim, em princípio e sem a análise do requisito relativo ao preço contratado ser compatível com o praticado no mercado que será tratado de forma específica em item subsequente, considero que a contratação da Caixa Econômica Federal pelo Município de Petrolândia, para contratação da gestão integral das movimentações financeiras realizadas pelo ente ocorreu de forma regular, eis que se enquadra perfeitamente no permissivo legal.”



Dos trechos acima destacados, resta clarividente que a contratação com fundamento no art. 75, IX deve ater-se às nuances do caso concreto, de modo a identificar se, de fato, a instituição escolhida pela administração enquadra-se em todos os requisitos acima descritos.

Ao cotejar as estipulações legais com aquelas constantes dos autos, é possível concluir que a empresa escolhida para a contratação preenche os elementos mínimos exigidos pela Lei 14.133/21, uma vez que é integrante da Administração Pública e foi criado para o fim específico da contratação.

A inquestionável reputação ético-profissional, por seu turno, deve ser amplamente averiguada pela autoridade solicitante antes da ratificação e publicação do processo, de modo que identifique se há alguma circunstância que possa desabonar o requisito em questão.

Nesta instância de averiguação jurídica dos elementos formais do procedimento, não cabe a esta parecerista emitir opinativo quanto a discricionariedade de escolha da empresa escolhida, mas tão somente alertá-lo de que deve observar o requisito imposto por nossa legislação, sob pena de responsabilidade pessoal.

De mais a mais, ao comparar o objeto que se pretende licitar e as atividades desenvolvidas pela instituição, ao menos quanto aquelas constantes em seu estatuto, é possível identificar que à pertinência temática entre ambos.

Assim, diante da transcrição acima exposta é certo que o serviço que se quer contratar através de dispensa de licitação é totalmente possível.

Diante do dispositivo legal supramencionado e das explanações trazidas à baila, verifica-se que a contratação direta no caso em apreço está





expressamente autorizada pela lei de licitação, razão pela qual entendo possível a utilização da dispensa de licitação para atender a finalidade proposta pelo objeto requerido.

C) Dos Requisitos Legais;

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da dispensa de licitação, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

A Corte de Contas da União chama a atenção dos administradores para que voltem especial atenção para o que preconiza o art. 72 da Lei 14.133/21, notadamente, ao exposto pelos incisos VI e VII, os quais disciplinam:

“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.”

Olhando-se detidamente ao exposto pela norma infraconstitucional, chega-se a conclusão de que é primordial para a correta instrução do feito que o preço a ser adimplido seja devidamente justificado. Esta exigência tem por escopo evitar possíveis práticas de sobrepreços e prejuízos ao erário.



Como bem dito anteriormente, a dispensa de licitação não pode ser visto como uma forma informal de contratação, sendo necessário que se encartem aos autos procedimentais documentos que comprovem que o processo é o mais adequado ao interesse público.

No que tange à tal justificativa o TCU, através do Acórdão nº. 1565/2015, fixou a seguinte tese no âmbito da lei 8.666/93, a qual se vê aplicável na lei 14.133/21, vejamos:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

In casu, a justificativa de preço ampara-se em orçamentos realizados no mercado pertinente, os quais demonstram que o preço ofertado é o mais vantajoso para a administração.

É importante salientar, quanto a este ponto, que os orçamentos realizados são de responsabilidade exclusiva do servidor que os realizou, não cabendo a esta parecerista proceder a análises mercadológicas para apurar se os valores condizem efetivamente com a realidade de mercado.

Assim muito embora o TCU tenha orientado pela possibilidade de apresentação de 03 (três) orçamentos válidos, orienta-se que para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”*, tais como bases de sistemas de compras e avaliação



de contratos recentes ou vigentes.

Para fins de documentação, recomendo que seja revisado se nos autos consta:

- a) A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Comprasnet, Portal do TCE-MT); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

Outro requisito encampado pelo art. 72 da Lei 14.133/21 é o de que deve ser evidenciada a razão para a escolha do fornecedor. Em razão da natureza do objeto que se pretende contratar, resta facilmente detectável, visto





que a empresa preenche os requisitos para contratação mediante dispensa.

Constam ainda dos autos a declaração contábil que atesta a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como a sua compatibilidade com a LDO e PPA.

Seguem igualmente acostados os documentos concernentes a habilitação da empresa, sendo possível verificar a sua habilitação jurídica para o fornecimento do objeto, assim como sua qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista. Aliás, tal fato é atestado pela autoridade competente em sua análise a tais documentos.

No que tange à perfectibilização da contratação pretendia, vislumbra-se que o contrato colacionado aos autos se adequa às exigências do art. 55 da Lei 14.133/21, motivo pelo qual aprovo a minuta contratual.

De mais a mais, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

No que tange ao Estudo Técnico Preliminar exigido pela Lei 14.133/21 consigna-se que consiste em documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas no âmbito da Administração Pública e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade que justifica a contratação ou aquisição, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como construir o arcabouço básico para elaborar o Termo de Referência, sendo apresentado neste autos.

Para o caso *sub examine* é importante mencionar e aplicar





analogicamente o contido no artigo 176, § 3º do Regimento Interno do TCE-MT (aprovado pela Resolução Normativa nº 10/2017 - TP), que preceitua:

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida. (Grifo nosso)

Deste modo, a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e minuta do Termo Aditivo apresentado, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21. Não se incluem no âmbito de análise deste parecerista os elementos técnicos pertinentes à perfectibilização do termo aditivo, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município, os quais são absolutamente responsáveis pelas informações carreadas ao presente procedimento aditivo.

D) Das Disposições Gerais;

No formado parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, **competete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do termo aditivo.**

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre **a importância da devida motivação de seus atos**, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.





IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consultente, opino **FAVORAVELMENTE** à Dispensa de Licitação para Contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários de centralização, processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha de pagamento dos servidores ativos da Prefeitura de Lucas do Rio Verde – MT, em caráter de exclusividade e concessão de crédito consignado, sem exclusividade, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

É o parecer, *s.m.j.*

Lucas do Rio Verde-MT, 24 de março de 2025.

Raissa C. de A. Araujo

Procuradora do Município

OAB/MT nº 24.390/O

