

## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

### PARECER TÉCNICO/JURÍDICO

Maracaçumé - MA, 21 de junho de 2022.

**ASSUNTO:** Contratação de Instituição Financeira, autorizada pelo Banco Central do Brasil, com exclusividade para operar os serviços de processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha salarial e outras indenizações, aos agentes públicos, servidores ativos e inativos, pensionistas, pensão alimentícias, estagiários e outros benefícios do município de Maracaçumé - MA.

**PROCESSO:** 019/2022

**MODALIDADE:** Dispensa.

**SOLICITANTE:** Secretaria Municipal de Administração - MA.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO A CERCA DA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS REFERENTES OS SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO E GERENCIAMENTO DE CRÉDITOS PROVENIENTES DA FOLHA SALARIAL E OUTRAS INDENIZAÇÕES, AOS AGENTES PÚBLICOS, SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS, PENSIONISTAS, PENSÃO ALIMENTÍCIAS, ESTAGIÁRIOS E OUTROS BENEFÍCIOS DO MUNICÍPIO DE MARACAÇUMÉ - MA. CABIMENTO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS E POSSIBILIDADE.

#### I – RELATÓRIO

Vieram a esta Procuradoria Jurídica Processo Administrativo Licitatório de nº 001/2022, na modalidade Dispensa de Licitação, acerca que análise da legalidade de contratação de Instituição Financeira por dispensa de licitação, para prestação de serviços de pagamentos de folha de salário dos servidores ativos e inativos e outros benefícios do Município de Maracaçumé -MA, nos moldes do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93

Ao processo foi juntado despacho do Secretário de Administração, aonde fundamenta a necessidade de contratação de uma Instituição Financeira Oficial, para



## Procuradoria Geral do Município - PGM

operar os serviços bancários no município de Maracaçumé - MA, em especial, para atender as necessidades de formalizar contrato que operacionalizar a folha de pagamento.

Sobre o certame, foi realizado estudos técnicos preliminares sobre a necessidade deste serviço, aonde o departamento de recursos humanos declarou a necessidade de viabilizar a contratação.

Após o Termo de Referência, o Banco do Brasil realizou sua habilitação, apesar de saber que a presente contratação não receberá qualquer tipo de remuneração direta ou oriunda dos cofres do município de Maracaçumé - MA, pelos serviços de contratação e/ou pela prestação dos serviços.

Pois bem, como dito, o Banco do Brasil realizou a sua habilitação e juntou documentos, demonstrando interesse na contratação epigrafada e provando está hábito a prestar o serviço na qualidade de contratado.

Sobre o processo em referência, era o que de importante que cabia relatar.

### II - NATUREZA JURÍDICA DO PARECER:

Importante esclarecer que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório para as contratações feitas pelo Poder Público:

*"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".*

Ressalte-se, todavia que o próprio legislador constituinte admitiu a possibilidade de em situações específicas, a Administração Pública celebre contratos diretos, ou seja, sem a realização do procedimento licitatório, em face de razões de relevante interesse público ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

Cumprе ressaltar que para que a situação possa implicar em dispensa de licitação prevista no art. 24 da Lei de Licitações, deve o caso concreto se enquadrar naquele dispositivo legal, preenchendo todos os seus pressupostos, não sendo admitida qualquer espécie de criatividade por parte do Administrador, tendo em vista que tais hipóteses previstas pela Lei n. 8.666/93 são taxativas.

As dispensas, quando não forem motivadas pelo valor (incisos I e II do art. 24, da lei n. 8.666/93), devem ser, obrigatoriamente, motivadas, demonstrando, de forma cabal, a razão da escolha do fornecedor, a justificativa do preço, bem como o documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados, consoante se depreende do artigo 26, da Lei de Licitações e Contratos, que se segue:

**Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)**

**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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017);**

**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. (Incluído pela Lei nº 99.648, de 1998)**



## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

No presente caso, o Município de Maracacumé - MA, deseja celebrar com o Banco do Brasil, mediante dispensa de licitação, contrato para a prestação de serviços financeiros para pagamento da folha e outros serviços.

Cumprir informar que o art. 24, da Lei 8.666/93 prevê as hipóteses de licitação dispensável, configurando as situações em que, apesar da viabilidade jurídica de competição, o Poder Público é autorizado a contratar diretamente, segundo critério seu de conveniência e oportunidade. O inciso VIII do mencionado dispositivo legal que foi utilizado como fundamento para a contratação direta sob análise, prevê o que se segue:

**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;**

**De acordo com a referida hipótese legal de dispensa, a empresa que poderá ser contratada sob sua égide é aquela que integra a Administração Pública e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei de Licitações e Contratos, desde que o preço seja compatível com o praticado no mercado.**

*(Grifos nossos)*

Fazendo uma adequação da citada hipótese de exceção à obrigação de licitar ao caso em tela, vale destacar que o Banco do Brasil é uma instituição financeira, integrante da Administração Federal, constituída na forma de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, instituída mediante autorização de diploma legal específico.

Ao analisar a história da instituição financeira Banco do Brasil, qualificada como sociedade de economia mista e empresa pública, verifica-se que atua, imemorialmente, como entidades devotadas à finalidade de dar suporte a atividades de interesse público e a programas governamentais, a par do desempenho de atividades econômicas. Essa antiquíssima atuação, na gestão da folha de pagamentos

## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

do setor público, advém, muito provavelmente, do primeiro momento em que ingressaram no mercado, como instituição principal de suporte à atividade pública.

Disso decorre que, para estas especiais instituições, a administração da folha de pagamentos do setor público apresenta caracteres duais, tanto de exercício da atividade econômica, quanto de prestação de atividade de suporte para o Poder Público.

Relevante também mencionar, nos termos do citado inciso VIII do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos, tal entidade bancária foi incumbida de prestar suporte à Administração Pública, mesmo quando o potencial das folhas de pagamento não tinha sido apreciado e era desprezado pelo setor bancário privado.

E isso ocorre desde a constituição dessa entidade, criada com a finalidade específica de prestar serviços para a Administração Pública, a quem sempre se achou vinculada. E no seu rol de atividades, insere-se tácita ou taxativamente a prestação dos serviços de pagamento dos servidores, o que atende o permissivo do inciso VIII do art. 24 do Diploma Legal de Licitações e Contratos.

A realização, pela instituição financeira, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares caracteriza-se, portanto, tanto como atividade econômica, como atividade de nítido suporte à Administração.

Caso não se entenda desta forma, estar-se-ia a cogitar de ilegalidades que remontariam ao advento da Constituição de 1988 e somente teriam passado a aflorar a partir da apreciação do potencial econômico dessas folhas de pagamento e do interesse, nas respectivas licitações, pelas demais instituições bancárias.

Vale destacar ainda que, o MP/TCU observa ser praxe da Administração Pública a contratação direta de entes financeiros estatais, tais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, para a prestação desses serviços.

A exemplo do próprio Tribunal de Contas da União, a maioria dos órgãos públicos arregimenta, por várias formas, instituições financeiras oficiais, para prestar os serviços de pagamento do funcionalismo, ou elas tradicional e historicamente o fazem, seja por tradição, seja com arrimo no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8.666/1993.

Nesse sentido, cita-se precedente do Tribunal de Contas da União, embasando a dispensa em questão, vejamos:



## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

SUMÁRIO: CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO SERVIÇOS, EM CARÁTER EXCLUSIVO, DE PAGAMENTO DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E OUTROS SERVIÇOS SIMILARES, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA POR PARTE DA

CONTRATADA. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA MERCANTIL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSES RECÍPROCOS E DE REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO A DESCARACTERIZAR OS PRESSUPOSTOS DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. FACULDADE DE O ADMINISTRADOR DISPENSAR A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CF/88, C/C O ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI 8.666/1993, DESDE QUE COMPROVADA A VANTAGEM DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RELAÇÃO À ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS AUFERIDOS DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA CONTRATADA À CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL E DE EXECUÇÃO DA DESPESA POR MEIO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, EM NOME DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DE CAIXA E DA UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO. CIÊNCIA.

1. A delegação a terceiros da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares deve ser instrumentalizada por meio de contrato administrativo, havia vista a ausência, no objeto da relação jurídica, de interesses recíprocos e de regime de mútua cooperação;

2. A Administração Pública Federal não está obrigada a promover prévio procedimento licitatório destinado a realizar a contratação de instituição financeira oficial para, em caráter exclusivo, prestar serviços de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, podendo optar por efetuar a contratação direta com fundamento no artigo 37, inciso XXI (primeira parte), da Constituição Federal, c/c o artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, desde que

## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

**devidamente demonstrada a sua vantagem em relação à adoção do procedimento licitatório;**

3. Havendo interesse, a Administração Pública Federal pode promover prévio procedimento licitatório para contratação da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, devendo franquear a participação no certame de instituições financeiras públicas e privadas, em cumprimento aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, bem assim da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e de outros princípios correlatos estampados no artigo 3Q da Lei 8.666/1993;

4. Na hipótese de a Administração Pública Federal realizar contratação direta de instituição financeira oficial para a prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com supedâneo no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá cumprir, sob condição de eficácia do ato administrativo, as exigências estabelecidas no artigo 26, caput e parágrafo único, do referido diploma legal, sobretudo a apresentação do motivo da escolha do prestador do serviço (inciso II) e justificativa do preço (inciso III), bem como demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório.

5. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, adotar as seguintes medidas:

5.1. estimar o orçamento base da contrapartida financeira a ser paga pela futura contratada com fundamento em estudo ou avaliação de mercado, em cumprimento à finalidade da condição prevista no artigo 1-, §2Q, inciso II, da Lei 8.666/1993;



## Procuradoria Geral do Município - PGM

---

5.2 realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4Q, § 1Q, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993;

6. A receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64. (GRUPO II - CLASSE III - Plenário. TC 033.466/2013-0. Natureza: Consulta. Órgão: Câmara dos Deputados. Interessado: Henrique Eduardo Lyra Alves (130.470.197-20)).

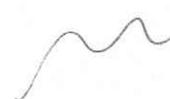
De outro lado, a minuta do contrato, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no art. 55 da Lei n. 8.666/93, principalmente no que concerne ao objeto e forma de execução contratual, preço e condições de pagamento, direitos e responsabilidades entre as partes, os casos de rescisão e o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei.

**Como se vê, numa análise preliminar, a minuta do contrato atende as exigências da Lei n. 8.666/93, de modo que OPINO PELA APROVAÇÃO DA MINUTA.**

### III - DA CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer OPINATIVO, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do STF - Supremo Tribunal Federal, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

"O parecer emitido por Procurador ou Advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do Direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o



## Procuradoria Geral do Município - PGM

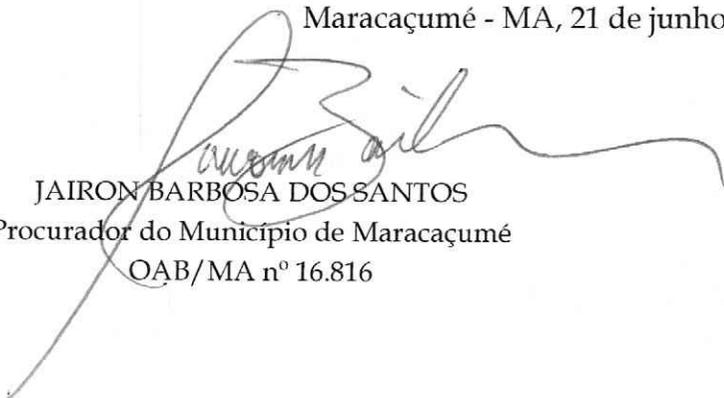
---

administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei.

Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. " (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF).

Posto isso e com embasamento das jurisprudências do Tribunal de Contas da União e outros Tribunais de Contas Pátrios, conclui-se pela possibilidade de contratação mediante dispensa de licitação, embasada no art.24, inc. VII da Lei n. 8.666/93, tudo em respeito ao interesse público e sob o prisma da conveniência, oportunidade e legalidade.

Maracaçumé - MA, 21 de junho de 2022.



JAIRON BARBOSA DOS SANTOS  
Procurador do Município de Maracaçumé  
OAB/MA nº 16.816