

PARECER**PAR/ASSJUR/SEFIN Nº 026/2018**

Solicitação de parecer jurídico acerca da análise de documentação na fase de habilitação do Banco Bradesco S/A, bem como de procedimento de inexigibilidade sob o nº P038866/2018 previsto no edital de credenciamento de nº 002/2018 oriundo da SEFIN para contratação pelo Município da prestação de serviços oferecidos pelas instituições financeiras interessadas por meio do Sistema de Credenciamento de Prestadores de Serviços Bancários. Possibilidade. Inteligência do *caput* do art. 25 c/c inciso VI do art. 38, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e no Edital de Credenciamento Bancário nº 002/2018-SEFIN c/c o Decreto Municipal nº. 2.072, de 03 de julho de 2018.

Vistos, etc.

1. Trata-se de solicitação de parecer jurídico para análise de documentação na fase de habilitação da instituição financeira Banco Bradesco S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 60.746.948/0001-12, bem como do procedimento de inexigibilidade sob o nº P038866/2018, com fulcro no inciso VI do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93, no Edital de Credenciamento Bancário nº 002/2018-SEFIN e no Decreto Municipal nº. 2.072, de 03 de julho de 2018, publicado no Diário Oficial do Município no dia 04 de julho de 2018.

2. Com efeito, no presente caso, o Município de Sobral-CE, por meio da Secretaria de Orçamento e Finanças – SEFIN, pretende contratar diretamente o Banco Bradesco S/A, por meio de inexigibilidade de licitação, fundado no *caput* do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 1º e seguintes do Decreto Municipal nº 2.072, de 03 de julho de 2018, instituição financeira habilitada nestes autos para prestar serviços bancários em favor desta Administração, notadamente para o recolhimento de tributos e demais receitas municipais, através de Documento de Arrecadação Municipal – DAM, em padrão FEBRABAN, por 

intermédio de suas agências, com prestação de contas por meio magnético de valores arrecadados.

3. Consta da documentação apresentada pelo Banco Bradesco S/A: 1) Publicação do **Ato Constitutivo** e de alterações subsequentes através das publicações de **Atas de Assembléia Gerais**; 2) **Certificado de autorização de funcionamento expedido pelo Banco Central**; 3) Comprovante de inscrição no **Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)**; 4) **Comprovante de regularidade com a União** no que se refere a Tributos e Contribuições Federais, Dívida Ativa da União e Seguridade Social (INSS), dentro da validade; 5) **Comprovante de regularidade junto ao FGTS** dentro da validade; 6) **Certidão positiva com efeito de negativa de débitos trabalhistas**, dentro da validade; 7) **Cópia autenticada de certidão positiva com efeito de negativa de débitos inscritos na Dívida Ativa emitida pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – SP**, dentro da validade; 8) **Certidão negativa de tributos municipais emitida pelo Município de Osasco – SP**, dentro da validade; 9) **Certidão estadual de distribuição de ações (pedidos de falências, concordatas, recuperações judiciais e extrajudiciais)** expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que constam algumas empresas que requereram recuperação judicial (Arla Administração de Participações Ltda. e Bronzearte Indústria e Comércio Ltda. e Clinical Endoscopia Digestiva LTDA ME), cujos créditos são em parte de titularidade do Banco Bradesco S/A; 10) **Declaração de filiação à Federação Brasileira de Bancos – FEBRABRAN**, emitida pela mesma e dentro da validade; 11) **Alvará de funcionamento em nome do Banco Bradesco**, emitido pela Prefeitura do Município de Osasco – SP, dentro da validade; 12) **Ficha de inscrição em cadastro mobiliário**, emitida pela Prefeitura do Município de Osasco – SP; 13) **Certidão de inscrição em Cadastro Fiscal Municipal da Secretaria de Finanças do Município de Osasco – SP**, para exploração de Operações Bancárias; certificando ainda que a Ficha de Inscrição em cadastro mobiliário da Prefeitura tem plena validade até o encerramento das atividades da empresa; 14) **Declaração de cumprimento das disposições do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal** (declaração relativa ao trabalho de empregado menor); 15) **Declaração de inexistência de impedimento legal para contratar com a Administração Pública**; 16) **Solicitação de Credenciamento**; 17) **Proposta de Credenciamento** contendo os canais para os quais o Banco pretende se habilitar para o

recebimentos de receitas e outros tributos; 18) **Autorização** assinada por João Segundo da Costa Neto, em nome do Sr. Jorge Luis Cardouzo e da Sra. Eliete Maria Martins de Souza, para participarem ativamente do processo de credenciamento da Prefeitura Municipal de Sobral – CE; 19) **Cópia autenticada da Carteira Nacional de Habilitação do Sr. Jorge Luis Cardouzo;** 20) **Cópia autenticada da Carteira Nacional de Habilitação da Sra. Eliete Maria Martins de Souza;** 21) **Cópia autenticada da Carteira Nacional de Habilitação do Sr. João Segundo da Costa Neto;** 22) **Dados dos representantes legais do Banco**, Senhores Jorge Luis Cardouzo e Eliete Maria Martins de Souza; e 23) **Procuração particular, onde o Banco Bradesco S/A, por meio de seus Diretores, os senhores Josué Augusto Pancini e André Rodrigues Cano, concedem poderes ao Sr. Jorge Luiz Cardouzo e à Sra. Eliete Maria Martins de Souza**, dentre outros, os específicos para representar o Banco Bradesco S/A para prestação de serviços de arrecadação inerentes ao pagamento de tributos.

4. Após encaminhamento da aludida documentação referente ao Banco Bradesco S/A pelo Secretário titular da SEFIN, por meio de despacho endereçado à Comissão Permanente de Credenciamento Bancário desta SEFIN, esta Comissão analisou a documentação apresentada pela aludida instituição financeira e após informou, sucintamente, ao final que:

“(…) atestamos que não há no processo de solicitação de credenciamento realizado pelo Banco Bradesco S/A, quaisquer irregularidades ou impedimentos, estando a documentação de acordo com o estabelecido no Instrumento Convocatório.”

5. É o breve relatório.

6. Analisando-se a documentação apresentada pelo Banco do Bradesco S/A, por meio do protocolo sob o nº P038866/2018, no dia 16/08/2018, posteriormente autuado como procedimento de inexigibilidade, verifico que de fato o apresentado pela instituição financeira referida se amolda ao estabelecido no edital de credenciamento bancário, bem como no art. 5º do anexo único do Decreto Municipal nº 2072, de 03 de julho de 2018, publicado no Diário Oficial do Município no dia 04 de julho de 2018, como se pode ver:

Art. 5º Os interessados deverão solicitar o seu credenciamento através de pedido dirigido à Secretaria do Orçamento e Finanças protocolizado no Sistema de Protocolo Único – SPU do Município de Sobral, indicando os serviços que se propõem a realizar.

Parágrafo único. O pedido deverá ser instruído com os documentos exigidos pelo edital, de acordo com os limites previstos na Lei Federal nº 8.666/93, que, após análise da Comissão Permanente de Credenciamento da Secretaria do Orçamento e Finanças – CPCSOFF, serão autuados em Processo de Inexigibilidade de Licitação.

7. Ademais, a proposta apresentada pelo referido banco foi elaborada com base no quanto exigido pelo art. 6º do mesmo decreto executivo, que assim prescreveu em seus termos:

Art. 6º A empresa interessada no Credenciamento deverá apresentar juntamente com a documentação de habilitação a relação dos itens que pretende executar, de acordo com sua capacidade instalada.

§1º Os valores referentes aos serviços a serem prestados farão parte integrante dos editais específicos, os quais permanecerão fixos e irrevogáveis durante a vigência do Credenciamento.

§2º O pedido de credenciamento e a respectiva proposta da interessada não asseguram direito à contratação, bem como a realização da contratação não assegura qualquer direito à realização dos serviços, considerando que as quantidades a serem realizadas pela credenciada dependerão da necessidade e da livre escolha dos credenciados pelo contribuinte do município de Sobral.

§3º Os interessados deverão estar cientes de que, ao se credenciarem, estarão obrigados a prestar todos os serviços que se comprometeram, nos moldes estabelecidos através do edital de credenciamento, sob pena de rescisão contratual.

8. Ainda sob o aspecto da legalidade, repita-se que houve o devido julgamento da habilitação da mencionada instituição financeira submetido à Comissão Permanente de Credenciamento Bancário, que não apontou qualquer irregularidade na documentação apresentada, como já referido, cumprindo-se assim os termos que emanam do *caput* do art. 7º do mesmo decreto executivo, senão veja-se:

Art. 7º O pedido com a documentação da interessada será submetido à apreciação da Comissão Permanente de Credenciamento, que promoverá a análise obedecido o seguinte:

I - Na hipótese de ser constatada a falta de documentação necessária para o Credenciamento, a Comissão Permanente de Credenciamento solicitará o envio desta, devendo a empresa atender ao solicitado em até 03 (três) dias úteis, sendo que expirado este prazo a solicitação de Credenciamento será indeferida;

II - Na hipótese de existir documentação com prazo de validade vencido, a Comissão Permanente de Credenciamento solicitará o envio desta, devendo a interessada atender ao solicitado em até 03 (três) dias úteis, sendo que expirado este prazo a solicitação de Credenciamento será indeferida.



III – A Comissão decidirá sobre o pedido no prazo de até 05 (cinco) dias úteis contados a partir da data de protocolo, que em igual número de dias promoverá a intimação da interessada;

IV – A interessada poderá apresentar recurso no prazo de até 05 (cinco) dias úteis contados da data da intimação;

V – O recurso deverá ser dirigido à Comissão Permanente de Credenciamento que o encaminhará, através da Assessoria Jurídica da Secretaria do Orçamento e Finanças, com parecer fundamentado, ao Secretário Municipal do Orçamento e Finanças, que por sua vez proferirá decisão no prazo de até 10 (dez) dias úteis contados do encaminhamento.

9. Ademais, compulsando os autos, verifico que no processo de credenciamento bancário SPU nº P038279/2018, cuja cópia segue anexa, esta Assessoria Jurídica emitiu parecer jurídico inicial, em 13/08/2018, PAR/ASSJUR/SEFIN Nº 021/2018, opinando pela legalidade do credenciamento bancário e do procedimento de inexigibilidade a ser firmado por cada instituição financeira devidamente habilitada no credenciamento bancário e, ao final, manifestando-se favorável à contratação das instituições financeiras por meio de tal processo administrativo.

10. Assim, restou dito que apesar da obrigatoriedade da Administração Pública de em regra ter o dever de licitar para contratação com terceiros, o legislador constituinte originário ressalvou algumas hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista no estatuto licitatório, cujo amparo, inclusive, advém de respaldo jurídico maior, previsto no inciso XXI do art. 37 da CF/88, *in verbis*:

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.

11. E, de forma especial, a inexigibilidade de licitação veio expressamente prevista pela Lei de Licitações e Contratos, nos termos do *caput* do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê de modo claro a possibilidade de inexigibilidade de licitação, quando não for possível a

disputa, como no presente caso, como se pode ver da leitura do dispositivo citado supra, que adiante segue:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

12. Nesse passo, e segundo a melhor doutrina e jurisprudência, destacou-se que as hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei Federal nº 8.666/1993 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no *caput* do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição, como no presente caso, sobretudo porquanto a dependência operacional e tecnológica aliada à imprescindibilidade dos serviços a serem prestados autoriza a Administração a firmar contrato por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, diante da clara inviabilidade de disputa, como, aliás, já se posicionou o TCU em sede do Acórdão 2418/2006 - Plenário, senão veja-se:

SOLICITAÇÃO. LICITAÇÃO. CRITÉRIOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. HIPÓTESES NÃO EXAUSTIVAS. DEPENDÊNCIA OPERACIONAL E TECNOLÓGICA. IMPRESCINDIBILIDADE DOS SERVIÇOS. CARACTERIZAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. DETERMINAÇÕES.

1. Para configurar a inexigibilidade de licitação, deve haver simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam: o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado.
2. As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei n. 8.666/1993 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no *caput* do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição.
3. A situação fática de dependência operacional e tecnológica e a imprescindibilidade dos serviços prestados autoriza admitir seja firmado contrato por inexigibilidade de licitação, baseado na inviabilidade de competição. (Acórdão 2418/2006 – Plenário)

13. Saliente-se que, conforme anunciado no PAR/ASSJUR/SEFIN Nº 026/2018, o credenciamento bancário de que trata o presente objeto de contratação direta foi devidamente regulamentado em sede local cuja disposição normativa se deu de forma suplementar às normas gerais estabelecidas pela Lei de Licitações, por meio do Decreto Municipal nº 2.072, de 03 de julho de 2018, publicado no Diário Oficial do Município sob o nº 339, em 04 de julho de 2018, que assim dispôs sobre o novo regulamento do credenciamento de prestadores de serviços bancários no Município de Sobral-CE:

Art. 1º O Sistema de Credenciamento de Prestadores de Serviços Bancários para arrecadação de tributos e demais receitas municipais passa a ser regulamentado por este Decreto.

Parágrafo único. O Sistema de Credenciamento de Prestadores de Serviços Bancários será gerenciado pela Secretaria do Orçamento e Finanças.

Art. 2º Fica aprovado o Regulamento do Sistema de Credenciamento de Prestadores de Serviços Bancários, na forma que integra o Anexo Único do presente Decreto.

Art. 3º. Fica o Secretário do Orçamento e Finanças autorizado a estabelecer normas complementares necessárias ao fiel cumprimento deste Decreto. Grifou-se

14. Como visto supra, o credenciamento bancário não só foi regularmente autorizado por Decreto Municipal como também restou a Secretaria do Orçamento e Finanças responsável pelo gerenciamento do aludido processo administrativo, tendo sido outorgada a competência regulamentar ao Secretário da respectiva pasta para lançar mão de normas complementares necessárias ao cumprimento do normativo do executivo municipal, o que, aliás, ocorreu por meio da Portaria nº 07/2018-SEFIN, de 10 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial do Município sob o nº 342 em 10 de julho de 2018, a qual designou os membros da Comissão Permanente de Credenciamento Bancário.

15. Como dito alhures, a Lei Federal nº 8.666/93 é considerada norma "geral", em virtude de veicular os princípios, os fundamentos, as diretrizes e os critérios básicos que servirão de alicerce para as demais normas que disciplinarem a matéria, podendo o Município regulamentar assuntos de interesse local não previstos expressamente na referida Lei Federal, desde que não contrariem os princípios orientadores e as regras gerais impostas na lei editada pela União, como ocorreu na hipótese dos autos. Assim, constata-se que, sob o prisma da legalidade e demais princípios correlatos, o procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação advinda do credenciamento bancário já referido está devidamente fundamentado, seja pela Lei Federal nº 8.666/93 seja ainda pelo Decreto Municipal nº 2.072/2018.

16. Ademais, a inexigibilidade da licitação na hipótese dos autos (*credenciamento bancário para prestação de serviços de arrecadação de tributos e demais receitas municipais pelo Banco Bradesco S/A*) enquadra-se perfeitamente nas diretrizes contidas nos referidos dispositivos legais, na medida em que não se pode juridicamente realizar uma disputa entre instituições financeiras que poderão ao mesmo tempo oferecer o mesmo leque de serviços objeto do procedimento em

apreço, inclusive pelo mesmo valor a ser pago pelo Município de Sobral-CE, decorrente da prestação dos serviços bancários referidos.

17. Nessa senda, a inviabilidade da disputa, no presente caso, resulta da possibilidade de contratação de todos os interessados do ramo do objeto pretendido, e que atendam às condições mínimas estabelecidas no regulamento. Em outras palavras, não há possibilidade de competição, pois todos os interessados podem ser contratados concomitantemente pela Administração, durante a vigência do edital de credenciamento em apreço.

18. Registre-se que apesar do credenciamento bancário não estar previsto expressamente no rol de possibilidades para realização de procedimento de inexigibilidade, previstas no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, tal modalidade se materializa como exaustivamente debatido diante da inviabilidade de competição para o objeto a ser contratado, tendo em vista que se todas as instituições financeiras irão prestar o mesmo serviço, sendo a remuneração igual para todos e pré-determinada pela Administração, bem como levando em conta que se todos os interessados do ramo do objeto podem ser contratados (desde que atendam aos requisitos mínimos de qualificação), não há como se exigir competição entre os interessados se, ao final, todos serão contratados em igualdade de condições, restando mais que evidente estar caracterizada a inviabilidade de competição.

19. Desse modo, a inexigibilidade para contratação direta que ora se cuida é o único meio de que dispõe a Administração Municipal para oferecimento aos administrados da maior cobertura de instituições financeiras que se achem situadas em Sobral-CE para pagamento pelos contribuintes de tributos e demais receitas municipais pelo banco de sua maior comodidade, restando evidente que o que justifica a existência do credenciamento bancário em apreço é o interesse público de obter a Administração o maior número possível de particulares realizando a prestação dos serviços, tendo em vista que a necessidade da Administração não restará atendida com a contratação de apenas um particular ou de um número limitado destes.

20. Registre-se que apesar de haver sido apresentada pela instituição financeira Banco Bradesco S/A certidão positiva de distribuição de falências e recuperação judicial pelo TJSP, analisando a mesma verifico que esta não tem o condão de impedir a participação do

Banco do Bradesco S/A no Credenciamento Bancário de que trata o Edital de nº 002/2018-SEFIN, tendo em vista que além de servir tal certidão civil como cumprimento ao previsto no inciso II do art. 31 da Lei Federal nº 8.666/93, que trata da documentação de qualificação econômico-financeira das empresas, as pendências ali informadas na mencionada certidão positiva, bem como na certidão de inteiro teor dos autos verifico que dizem respeito a créditos de titularidade da aludida instituição financeira, cujas devedoras desta são as empresas recuperandas Arla Administração de Participações Ltda. e Bronzearte Indústria e Comércio Ltda. e Clinical Endoscopia Digestiva LTDA ME, como se pode ver dos autos dos processos de números 1001999-98.2018.8.26.0176, 1000766-79.2007.8.26.0361 e 8425-59.2007.8.26.0361.

21. Certo é que no presente feito os fatos se amoldam perfeitamente à previsão normativa federal e local transcritas acima, além de guardar fundamento com a melhor doutrina, já que o objeto da inexigibilidade em apreço é a contratação do Banco Bradesco S/A para realização de serviços de pagamento pelos contribuintes de tributos e demais receitas não tributáveis, nos termos do Edital de Credenciamento nº 002/2018-SEFIN.

22. Por fim, analisando-se as cláusulas constantes do contrato a ser entabulado com as instituições financeira em apreço, constato estarem presentes as hipóteses que por imperativo legal devam estar dispostas no instrumento contratual administrativo, de modo que se verifica estar o processo regular, sem a necessidade de qualquer reparo, cumprindo, assim, todas as disposições de ordem legal para contratação do objeto em tela, a qual é condição imprescindível para que o interesse público tutelado pela Administração seja atendido, devendo ser observados os valores contidos na proposta da instituição financeira em apreço para elaboração do contrato nos termos ali contidos.

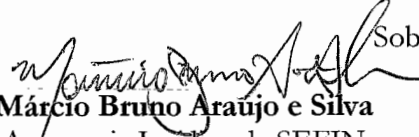
23. Salienta-se, final e oportunamente, que a esta Assessoria Jurídica não compete manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade para a celebração do presente ajuste, mas tão somente sobre seus aspectos legais, exatamente como o faz neste momento, fundado no melhor

entendimento esposado pelo C. STF ¹, não podendo deste modo ser responsabilizado como parecerista ².

24. *Ex positis*, opina esta Assessoria Jurídica pela regularidade da documentação apresentada pela instituição financeira Banco Bradesco S/A, por ocasião da habilitação no credenciamento bancário de que cuidam os presentes autos, para que, por meio do procedimento de inexigibilidade de nº P038866/2018, possa ser realizada a contratação pelo Município de Sobral, por meio desta Secretaria do Orçamento e Finanças, dos serviços bancários de que trata o Edital de Credenciamento nº 002/2018 - SEFIN, pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, na forma da Lei.

25. Desse modo, proponho que os autos sejam encaminhados ao Ilustríssimo Secretário desta SEFIN, para análise do deferimento do pedido de credenciamento e posterior ratificação, se for o caso, mediante termo próprio nos autos, com o fito de realizar a posterior contratação, nos termos do inciso II do art. 8º do Decreto Municipal nº 2.072, de 03 de julho de 2018.

26. É o entendimento, salvo melhor juízo.


Sobral-CE, 21 de agosto de 2018.
Márcio Bruno Araújo e Silva
Assessoria Jurídica da SEFIN
OAB/CE 24.786

¹ - CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: **impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", **Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377**. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

² É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).