JUSTIFICATIVA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 26/2024

PROCESSO SEI Nº: 101795/2024
OBJETO: Contratação de serviços visando à centralização por Instituição Financeira, dos créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo TCE/PI e outros serviços, em caráter de exclusividade e em caráter preferencial.

Trata-se de demanda originada na Divisão de Orçamento e Finanças/SA visando à celebração de contrato de prestação de serviços bancários para pagamento da folha de pessoal, compreendendo a execução de forma exclusiva dos serviços, bem como a centralização e processamento da movimentação financeira de todas as contas correntes, inclusive a Conta Única do TCE-PI (sistema de caixa única) se houver, e da conta do FMTC.

Os autos estão instruídos, no que interessa a presente análise, com a seguinte documentação: Documento de Formalização de Demanda (0154150); Estudo Técnico Preliminar - ETP (0154312); Termo de Referência - TR (0158245); Pesquisa de Preços (0162751); Contraproposta elaborada pela DOF (0161449); Despacho da Secretaria Administrativa para instrução do processo (0164360); Autorização prévia da autoridade competente e Aprovação do TR (0164859); Folha de Informação nº 02 - DOF (0169361); Proposta da Caixa Econômica Federal (0173403), Proposta do Banco do Brasil (0180080); Informações sobre Portabilidade (0182870); Folha de Informação nº 05 - DOF (0182926); Despacho da Secretaria Administrativa (0183045), Declarações extraídas do SICAF - Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, respectivamente (0183166, 0183167), Minuta de Contrato Padrão enviada pelo Banco do Brasil e Anexos (0183298, 0183300 e 0183627).

É o suficiente a relatar.

O presente caso chega a esta Divisão a fim de que seja dado prosseguimento ao processo de dispensa de licitação, com base no art. 75, IX, da Lei nº 14.133/2021, para a aquisição, *por pessoa jurídica de direito pública interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenha sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado* por meio da contratação de empresa em razão do maior valor cotado. No caso em tela, as instituições bancárias Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil apresentaram proposta para o gerenciamento da folha de pagamentos desta Corte de Contas.

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (Constituição Federal, art. 37, XXI).

Entretanto, há situações em que o próprio legislador estabeleceu hipóteses em que a licitação será dispensável. É o que ocorre com a contratação direta de serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, que tem sua dispensa prevista no art. 75, IX, da Lei nº 14.133, de 2021:

> 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**;

Em relação à caracterização da dispensa de licitação, convém observar que o legislador se preocupou em estabelecer vários requisitos para que se opere legitimamente a contratação direta, quais sejam: **a)** que o contratante seja pessoa jurídica de direito público interno; **b)** que o contratado seja órgão ou entidade que integre a Administração Pública; **c)** que o contratado tenha sido criado para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante; e **d)** que o preço seja compatível com o praticado no mercado (requisito a ser compreendido em conjunto com a exigência do art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021).

Após análise preliminar do Termo de Referência (0158245), contatou-se que a contratação tem fundamento na Lei nº 14.133/2021, de modo que o processo deverá ser instruído em conformidade com os arts.72 e 75, IX do referido diploma legal, além de seguir, no que couber, a Lista de Verificação para contratação – Dispensa ou Inexigibilidade – Serviços e Compras da Procuradoria Geral do Estado, conforme Despacho da Secretaria Administrativa (0164360).

Assim, na instrução do processo a Lei nº 14.133/2021 exige o cumprimento dos seguintes requisitos, *in verbis*:

> *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.*

Sendo assim, cabe a esta Divisão de Licitações e Contratos analisar o cumprimento dos requisitos legais para efetivação da contratação direta por dispensa de licitação, o que passa a fazer:

DO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DO ART.75, IX DA LEI Nº14.133/2021:

Na análise acerca do atendimento dos requisitos do dispositivo (inciso IX, art.75) pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, observa-se que ambas são pessoa jurídica de direito público interno (0183166 e 0183167); que ambas são órgãos ou entidade que integram a Administração Pública ((0183166 e

0183167); que foram criadas para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante; e por fim, que o preço seja compatível com o praticado no mercado (requisito a ser compreendido em conjunto com a exigência do art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021).

DA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (inciso I, art.72)

À peça (0154150) foi juntado Documento de Formalização de Demanda, seguidos de Estudo Técnico Preliminar (0154312), Termo de Referência (0158245), visando atendimento do inciso I do Art.72.

DA ESTIMATIVA DE DESPESA (inciso II, art.72)

Conforme item 1.2 do Termo de Referência, o valor sugerido do contrato é de R$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais) bem como é recomendado a negociação da redução das taxas administrativas em 50% do valor comercial aplicado.

De acordo com a Informação DOF (0182926) "Para fins de apuração do valor a ser reservado, com base no histórico de despesas com tarifas bancárias, estima-se o total de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) anual para o órgão Tribunal de Contas, compreendendo as duas Unidades Gestoras".

Informou ainda a DOF que: "*6. Em complemento às peças já apresentadas, informa-se que o prazo da contratação é de 5 (cinco) anos*".

DO PARECER JURÍDICO E TÉCNICO (inciso V, art. III)

Em cumprimento ao disposto no art. 72, III c/c o art. 53, § 4º, após a presente análise, os autos deverão ser remetidos à Assessoria Jurídica do TCE/PI, para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade da contratação direta e analise/aprovação de minuta do contrato.

DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS (inciso IV, art.72)

Quanto à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, não consta nos autos a comprovação de atendimento do referido dispositivo, no tocante a despesa informada pela Divisão de Orçamento e Finanças - DOF (Peça 0182926) no seguinte teor: "Para fins de apuração do valor a ser reservado, com base no histórico de despesas com tarifas bancárias, estima-se o total de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) anual para o órgão Tribunal de Contas, compreendendo as duas Unidades Gestoras". Contudo, o referido documento deverá ser acostada aos autos previamente à autorização de contratação.

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO (inciso V, art.72)

À peças (0183166 e 0183167) respectivamente, consta comprovação de que tanto a Caixa Econômica Federal como o Banco do Brasil preenche os requisitos de habilitação - inciso V do art.72.

DA RAZÃO DE ESCOLHA DA CONTRATADA E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO (inciso VI e VII, art.72)

Em relação à razão da escolha do contratado consta na Folha de Informação nº 05 – SA/DOF (0182926) os valores ofertados por cada uma das proponentes, o que se transcreve a seguir:

> "*1. Em relação ao valor desembolsado pela instituição financeira:*
>
> *1.1* ***O Banco do Brasil propôs o valor total estimado de R$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais)*** *a ser desembolsado à vista em até dez dias úteis após a assinatura e publicação do contrato.*
>
> *1.2* ***A Caixa Econômica Federal, por sua vez, enviou proposta no valor global de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), sendo pago o montante de R$1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) à vista, após o processamento/internalização de 100% da folha dos servidores, e mais quatro parcela de R$ 50.000,00*** *(cinquenta mil reais) no sétimo (7º), décimo*

nono (19º), trigésimo primeiro (31º) e quadragésimo terceiro (43º) mês.

1.2.1 Considerando o valor do dinheiro no tempo e tendo como base a expectativa do mercado para o IPCA projetada pelo Banco Central do Brasil no Relatório de Mercado de 21 de julho de 2024, (...) ***é possível concluir que ajustando os valores propostos ao período de julho de 2024 o Banco do Brasil ofertou R$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais) e a Caixa Econômica Federal ofereceu R$ 1.485.823,56 (um milhão, quatrocentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e vinte e três reais e cinquenta e seis centavos).***

1.3 O impacto da diferença de valores entre as tarifas de cada Instituição não foi considerado materialmente relevante para fins de comparação.

(...)

2. Tendo em vista os dados apresentados e considerando a finalização iminente da vigência do Contrato nº 28/2019 firmado com o Banco do Brasil, ***não há variação relevante entre as duas propostas****, as quais se mostram vantajosas.*

3. Em síntese, a Caixa apresenta maior valor presente, enquanto o Banco do Brasil, embora conste valor presente um pouco menor, oferta a manutenção dos terminais de autoatendimento (caixas eletrônicos) no espaço físico do Tribunal de Contas.

4. 4. Cabe ainda ressaltar as seguintes informações para auxílio na decisão do Ordenador de Despesa:

4.1 Em contato com o representante da Caixa Econômica Federal, esta unidade foi informada de que para apuração dos custos de instalação e manutenção de caixas (terminais de autoatendimento) haveria a necessidade de acionamento de terceirizada para estudo de demanda e quantificação, o que se mostra inviável em decorrência do encerramento do contrato de serviços bancários vigente e o prolongamento das tratativas e formulação de propostas pelas instituições bancárias em análise;

4.2 Em contato com o representante do Banco do Brasil, esta unidade foi informada que dos 717 beneficiários de folha de pagamento (servidores, pensionistas, estagiários e autoridades) desta Corte de Contas, 623 apresentam conta no Banco do Brasil sem portabilidade de salário, 50 apresentam portabilidade para a Caixa Econômica Federal e 44 para outros Bancos, conforme correspondência eletrônica juntada aos autos por meio da peça 0182870."(*Grifo nosso*).

Em análise da informação acima, a Secretaria Administrativa manifestou-se no seguinte sentido (0183045):

"*Como informa a DOF, examinadas as propostas da CEF e do BB, a* ***diferença de valor entre as duas propostas é pequena, de apenas R$ 35.823,56*** *(trinta e cinco mil, oitocentos e vinte e três reais e cinquenta e seis centavos), além de não existir diferença "****materialmente relevante****" no que se refere ao valor das tarifas a serem pagas pelo TCE, por isso acaba concluindo que "****não há variação relevante entre as duas propostas, as quais se mostram vantajosas"*** *.*

Pois bem. Assim como estabelecia a legislação anterior (art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), na atual Lei de Licitações (art. 11, I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), a obtenção da proposta mais vantajosa é um dos objetivos da licitação, mas a nova Lei foi ainda mais explícita na indicação de que a proposta mais vantajosa não é necessariamente a de menor preço, quando estabeleceu, por exemplo, que o custo de manutenção do objeto deveria ser considerado no seu "ciclo de vida" na forma seguinte:

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o ***resultado de*** contratação ***mais vantajoso*** *para a Administração Pública,* ***inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto****;*

(...)

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

..." (com destaques).

Mais adiante, no art. 34 ao tratar do julgamento por menor preço ou maior desconto, essa constatação de que a proposta mais vantajosa não corresponde necessariamente a de menor valor fica ainda mais evidente quando o Legislador determina que o menor valor ou maior desconto deve considerar o

“menor dispêndio para a Administração” (menor gasto, menor preço real), podendo-se considerar “custos indiretos”, na forma estabelecida pelo dispositivo mencionado da Lei nº14.133/2021, in verbis:

> *“Art. 34. **O julgamento por menor preço** ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço **considerará o menor dispêndio para a Administração**, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.*
>
> *§ 1º **Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio**, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.*
>
> *...”* (Com grifos acrescentados).

Assim, no julgamento por esses critérios (menor preço ou maior desconto), esses “custos indiretos” devem ser considerados para se estabelecer o menor dispêndio (menor valor real a ser pago pela Administração, menor gasto para a Administração), devendo ser acrescidos ao valor das propostas, para efetivamente decidir a proposta mais vantajosa, ou seja, de menor dispêndio (menor gasto real) para a Administração.

No caso dos autos, evidentemente, mesmo com o critério de julgamento sendo o oposto do previsto no art. 34, ou seja, o de maior valor (lance), mesmo assim parece inegável que se deve também considerar aqui os “custos indiretos”, que devem ser descontados das propostas para se chegar à proposta mais vantajosa, a de maior valor real a ser recebido pela Administração.

Se quando a Administração gasta, deve-se buscar o menor dispêndio, o menor gasto real, evidentemente quando a Administração aufere um ganho com a alienação de bem, por exemplo, pela mesma lógica deve-se buscar a maior receita, o maior ganho real, devendo-se contabilizar eventuais “custos indiretos” do negócio.

Como na pequena diferença de valor entre as duas propostas apresentadas, não se considera que a proposta de menor valor do Banco do Brasil inclui a manutenção dos 2 (dois) caixas eletrônicos atualmente em funcionamento nas dependências do Tribunal; enquanto na proposta da Caixa Econômica, a permanência desses terminais não foi incluída, devendo o montante da sua proposta ser reduzido dos custos indiretos, isto é, das despesas de instalação e manutenção desses dois terminais de autoatendimento.

Com a pequena diferença entre as duas propostas, os custos indiretos de instalação e de manutenção dos dois terminais de autoatendimento poderia levar a proposta da CEF a menor preço real do que a proposta do BB.

Na busca pela proposta mais vantajosa – especialmente em caso como o dos autos, em que há pequena diferença no valor das propostas – também não parece demasiado considerar outros aspectos além do econômico, como considerou a DOF na informação de peça 0182926 (item 1.6 da informação) quando afirmou que a proposta do BB com “a manutenção dos terminais de autoatendimento (caixas eletrônicos) no espaço físico do Tribunal de Contas” apresenta “maior segurança e comodidade ao servidor deste Tribunal”.

Como aspecto não econômico da proposta, além da segurança do servidor, outro aspecto que parece necessário considerar é que mais de 85% dos beneficiários da folha de pagamento (623 de 717) têm atualmente conta no BB sem portabilidade de salário, consoante detalhado no documento de peça 0182870. Dessa forma, esses beneficiários teriam, obrigatoriamente, que proceder a abertura de conta junto à Caixa Econômica Federal, e caso desejassem permanecer com o crédito de salário em conta do Banco do Brasil, teriam que requerer a portabilidade de salário para esta instituição.

Ocorre que há uma distinção entre o recebimento de pagamento de folha para contas com ou sem portabilidade. Enquanto os pagamentos processados para beneficiários com contas na própria instituição e sem portabilidade são creditados por meio de compensação bancária interna, ou seja, gerando o crédito ainda que em dia não útil, um crédito a outro banco gera a necessidade de compensação bancária entre bancos, não podendo ser creditado em dia não útil.

Um exemplo prático seria um débito na conta previsto para o dia 05 de julho de 2024 (sexta-feira) e crédito para o dia 08 de julho de 2024 (segunda-feira). Caso seja processado para conta na mesma instituição, os valores estarão disponíveis no dia seguinte (sábado), mesmo que não seja dia útil, enquanto os valores destinados a bancos distintos estarão disponíveis apenas na data prevista para crédito (segunda-feira), necessariamente dia útil.

Neste caso, a manutenção de uma relação contratual com o Banco do Brasil pode representar, em certos casos, pequena vantagem temporal para a maioria dos beneficiários da folha de pagamento.

Após análise dos aspectos positivos atinentes a um possível contrato com o Banco do Brasil, discorridos nesta justificativa, sobretudo os custos indiretos de instalação e de manutenção dos dois terminais de autoatendimento no TCE/PI, sugere-se a contratação do Banco do Brasil, por representar a proposta mais vantajosa para o Tribunal.

DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE (inciso VIII, art.72)

À peça (0164859) consta a autorização prévia da autoridade competente e aprovação do Termo de Referência. Contudo, para que a contratação tenha eficácia, ela deve ser autorizada em definitivo pela autoridade competente do órgão após analisadas as condições fáticas e os fundamentos legais que levam à Administração a optar por este tipo de contratação, assim como as condições de habilitação e contratuais previstas, com vista ao atendimento do inciso VII do art. 72.

DA PUBLICIDADE (paragrafo único, art.72)

Em atendimento ao art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, o ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico do TCE/PI.

Nesse ponto, convém ressaltar que, em observância ao disposto no art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, não há a obrigatoriedade desta Divisão de Licitações e Contratos proceder à divulgação de aviso de dispensa de licitação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI, pelo prazo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, posto que não se trata de dispensa de licitação com fundamento nos incisos I e II, art. 75 da Lei 14.133/2021.

DA CONCLUSÃO

Observados os requisitos estabelecidos no art. 72 da Lei nº 14.133/21, verifica-se que a dispensa de licitação se enquadra no art. 75, inciso IX do referido diploma legal, cabendo o juízo final de oportunidade e conveniência à autoridade máxima deste Tribunal.

Por fim, importa destacar que o instrumento de formalização de relação jurídica entre as partes será o termo de contrato, com base no caput do art. 95, da Lei nº 14.133/21, tendo em vista que da pretensa contratação resultará obrigações futuras, **cuja minuta padrão encontra-se em anexo (0183298), para fins de exame e controle preventivo da legalidade.**

Ante o exposto, entende-se possível a contratação direta em razão de caracterizar-se a situação de dispensa de licitação prevista no ar.75, IX da Lei nº14.133/2021, vez que atendidos os requisitos legais aplicáveis à espécie.

É a justificativa, ao crivo da autoridade superior sobre a conveniência e oportunidade de contratação do Banco do Brasil.

Teresina/PI, 09 de julho de 2024.

Anna Priscilla Ribeiro da Silva

Agente de Contratação – Portaria nº15/2024 de 21/01/2024.
Mat.79198-3

Rosemary Capuchu da Costa
Chefe da Divisão de Licitações
Mat. 02062-1

Documento assinado eletronicamente por **Anna Priscilla Ribeiro da Silva**, **Assistente de Administração**, em 09/07/2024, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **ROSEMARY CAPUCHU DA COSTA**, **Chefe de Divisão**, em 09/07/2024, às 12:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.tce.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0184650** e o código CRC **F40D426A**.

Av. Pedro Freitas 2100 | Centro Administrativo | Teresina-PI | CEP: 64018-900
☎ 3215-3800 | CNPJ: 05.818.935/0001-01
✉ tce@tce.pi.gov.br