



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1404-0022787-1

PARECER Nº 17.584/19

Gabinete

EMENTA:

SECRETARIA DA FAZENDA. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.666/93. MODELOS-PADRÃO. DECRETO ESTADUAL Nº 54.273/2018.

1. É inexigível a realização de licitação, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, para o credenciamento de todas as instituições bancárias que preencherem os requisitos técnicos fixados pela consulente. Precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado.
2. A justificativa de preço é requisito para a contratação, devendo ser complementada a instrução do expediente administrativo, em atendimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993.
3. A particularidade da situação em análise dispensa a observância do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, na medida em que a escolha do fornecedor decorrerá logicamente do preenchimento dos requisitos de credenciamento previamente estipulados pela Administração Pública. Revisão do entendimento adotado na Informação nº 164, de 09 de outubro de 2008.
4. Recomendações quanto à minuta do contrato.

AUTOR: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA

Aprovado em 17 de abril de 2019.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

17/04/2019 13:23:48





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DA FAZENDA. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93. MODELOS-PADRÃO. DECRETO ESTADUAL Nº 54.273/2018.

1. É inexigível a realização de licitação, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, para o credenciamento de todas as instituições bancárias que preencherem os requisitos técnicos fixados pela consulente. Precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado.
2. A justificativa de preço é requisito para a contratação, devendo ser complementada a instrução do expediente administrativo, em atendimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993.
3. A particularidade da situação em análise dispensa a observância do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, na medida em que a escolha do fornecedor decorrerá logicamente do preenchimento dos requisitos de credenciamento previamente estipulados pela Administração Pública. Revisão do entendimento adotado na Informação nº 164, de 09 de outubro de 2008.
4. Recomendações quanto à minuta do contrato.

Trata-se de expediente administrativo eletrônico, encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado pela Secretaria da Fazenda, nos termos do artigo 1º, § 3º, do Decreto Estadual nº 54.273/2018, a fim de se proceder à análise do Edital



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de Credenciamento nº 01/SEFAZ/2019, assim como de seus anexos, à míngua de correspondência daqueles com qualquer dos modelos-padrão previstos no mencionado Decreto.

Instruem o expediente administrativo os seguintes documentos: manifestação da Receita Estadual, justificando os critérios técnicos da seleção (fls. 02/4); minuta de edital (fl. 05); minuta de contrato (fls. 06/16); cópia de Informação desta Procuradoria-Geral do Estado, exarada nos autos do PROA nº 18/2444-0009812-4 (fls. 18/35); minuta de edital de credenciamento (fl. 41); minuta de contrato (fls. 42/52); minuta de edital de credenciamento (fl. 60); minuta de contrato (fls. 61/68); minuta de declaração a respeito de trabalho a menores de idade (fl. 69); manifestação da divisão de infraestrutura, planejamento e informações jurídicas da Secretaria da Fazenda (fls. 70/1); minuta de edital de credenciamento (fl. 79); minuta de contrato (fls. 80/7); minuta de declaração a respeito de trabalho a menores de idade (fl. 88); minuta final de edital de credenciamento (fl. 94); minuta final de contrato (fls. 95/102); minuta final de declaração a respeito de trabalho a menores de idade (fl. 104); manifestação da divisão de infraestrutura, planejamento e informações jurídicas da Secretaria da Fazenda (fls. 109/110); encaminhamento a esta Procuradoria-Geral do Estado.

É o brevíssimo relatório.

À partida, observa-se se tratar de pretendida contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, a inexigibilidade de licitação em casos similares à hipótese vertente já foi objeto de análise por esta Procuradoria-Geral do Estado, por meio da **Informação nº 52/2018**, de autoria da Procuradora do Estado Doutora Roséle Gazzola, cujas conclusões ora se adotam, a fim de evitar incorrer em indesejável tautologia. Para o que ora importa, transcreve-se o seguinte excerto:

“Trata-se de apreciar contratação mediante inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25 da Lei nº 8.666/1993:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

‘Art. 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)’

No caso, conforme manifestação da Divisão Financeira e Contábil, “o DETRAN irá proceder com a contratação de todas as Instituições Financeiras que atenderem aos requisitos técnicos do Edital e da prestação dos serviços de arrecadação de taxas e multas, entre outros valores, justificando assim, a inviabilidade de competição para a licitação dos serviços”.

Assim, trata-se de hipótese de credenciamento de todos quantos possam atender as necessidades da Autarquia.

Quanto à possibilidade de credenciamento, a questão já foi objeto de análise pela Procuradoria-Geral do Estado, conforme se vê da Informação nº 164, de 09 de outubro de 2008, de autoria da Procuradora do Estado Maria Denise Vargas de Amorim:

“No exame do tema, esclarecendo o que peculiariza o Credenciamento, anota JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES:

“A Lei nº 8.666/93 prevê no art. 25, ‘caput’, que é inexigível a licitação quando houver a inviabilidade de competição.

Todos os compêndios clássicos sobre o tema colocavam a idéia de que a inviabilidade de competição caracterizava-se quando só um futuro contratado ou só um objeto vendido por fornecedor exclusivo pudessem satisfazer o interesse da Administração.

Carlos Ari Sundfeld foi um dos primeiros mestres a estabelecer a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos.

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos.” (In Contratação Direta sem Licitação, 5ª ed., Brasília Jurídica, 2000, p. 531-532).

MARÇAL JUSTEN FILHO, de outra banda, assim leciona:

“Somente se impõe a licitação quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Somente se pode conceber a necessidade de licitação nesses casos de competitividade.

[...] Sempre que a contratação não caracterizar uma 'escolha' ou 'preferência' da Administração por uma dentre as diversas alternativas, será desnecessária a licitação.

[...] Caberá à Administração estabelecer as condições de execução dos serviços e as demais cláusulas a serem observadas. Todo o profissional que preencher os requisitos mínimos fixados pela Administração poderá requerer o seu credenciamento, o que significará sua admissão a um cadastro [...]

Nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob um certo ângulo, verifica-se inviabilidade de licitação, por inviabilidade de competição." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 39-41)

Nesta Procuradoria-Geral, o Credenciamento já foi objeto do PARECER nº 12.143, 03 de maio de 1998, lavrado pelo Procurador do Estado SÉRGIO DE BARCELOS BOEHL; do Parecer nº 12.798, 04 de julho de 2000, emitido pela Procuradora do Estado MARIA TEREZA OLTRAMARI VELASQUEZ; do Parecer nº 14.391, de 21 de junho de 2005, exarado pelo Procurador do Estado LUIS CARLOS KOTHE HAGEMANN, além da Informação nº 141, de 30 de agosto de 2004, de autoria da Procuradora do Estado HELENA CESARINO MENDES COELHO, todos admitindo a sua adoção."

Com efeito, os elementos constantes do presente processo administrativo são comuns àqueles que deram supedâneo às supracitadas conclusões, notadamente a ausência de competição na espécie, uma vez que bastará que as instituições bancárias a serem credenciadas atendam aos requisitos técnicos definidos pelo órgão consulente para que sejam automaticamente habilitadas.

Assim, impõe-se aplicar a jurisprudência administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, considerando adequada a justificativa para a inexigibilidade de licitação apresentada pela Secretaria da Fazenda.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Quanto ao preço do serviço a ser prestado, é de se registrar que, na forma alhures registrada, por ocasião da **Informação nº 52/2018**, o credenciamento não dispensa que seja cumprido o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Preceitua o referido dispositivo:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV 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, deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos. 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 ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens estão alocados.” (grifei) .

Na espécie, aplicam-se somente os incisos II e III, os quais se configuram exigência prévia à contratação.

Quanto ao inciso II, é inviável justificar, de modo prévio, a escolha dos contratados, tendo em vista o procedimento adotado.

Sobre a justificativa prévia da escolha do fornecedor, assim se manifestou a Procuradoria-Geral do Estado na Informação nº 164, de 09 de outubro de 2008, de autoria da Procuradora do Estado Doutora Maria Denise Vargas de Amorim:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“(…) Se os contratados somente serão conhecidos após a habilitação ao Credenciamento, não há como a Administração arrazoar, hoje, escolhas que só podem se dar a posteriori. Em face dessa especial peculiaridade – e a partir de uma interpretação razoável da Lei de Licitações –, impõe-se ao administrador formalizar a escolha das pessoas jurídicas a serem contratadas a partir da certificação do cumprimento dos requisitos exigidos para a habilitação. Satisfeitos integralmente os pressupostos do Edital para o Credenciamento, deverá a Secretaria da Saúde manifestar-se sobre o cumprimento do citado inc. II do parágrafo único do art. 26, juntando ao expediente administrativo declaração própria.”

Nada obstante, cumpridos os requisitos do Edital para o credenciamento, a escolha do fornecedor estará por si só justificada, sendo desnecessário anexar ao processo qualquer declaração posterior nesse sentido. Em evolução do entendimento anteriormente manifestado por esta Procuradoria-Geral do Estado na Informação nº 164, de 09 de outubro de 2008, portanto, entende-se que a particularidade da situação em análise dispensa a observância do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, na medida em que a escolha do fornecedor decorrerá logicamente do preenchimento dos requisitos de credenciamento previamente estipulados pela Administração Pública.

Quanto à justificativa do preço, constante do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, trazem-se os ensinamentos de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016; 2ª ed. em e-book baseada na 17ªed. impressa, ISBN 9788520366639):

“Mas a questão adquire outros contornos em contratações diretas, em virtude da ausência de oportunidade de fiscalização mais efetiva por parte da comunidade e dos próprios interessados. Diante da ausência de competição, amplia-se o risco de elevação dos valores contratuais. Bem por isso, o art. 25, § 2º, alude à figura do ‘superfaturamento’ como causa de vício da contratação. Eventualmente, a conduta dos envolvidos poderia caracterizar inclusive figura de natureza penal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.

Nesta acepção é que se deve entender a expressão 'superfaturamento', contida no art. 25, § 2º. O superfaturamento não se caracteriza nem como um preço 'falso' nem como um lucro excessivo, mas como uma elevação injustificada do valor para execução de uma certa prestação. Se o particular pratica certos preços, que lhe asseguram lucro elevado, não se caracteriza um superfaturamento se propuser preço equivalente para contratar com o Estado. O problema reside, então, na prática abusiva prejudicial ao Estado, consistente na alteração das condições usuais de negócio e na oneração injustificada dos cofres públicos."

Não houve justificativa formal do Administrador em relação aos preços contratados, havendo a mera alusão a que o "Banco do Brasil (...) sinalizou que na renovação contratual do final deste ano aceitaria a tarifa vigente de R\$ 0,60 por autenticação" (fl. 02).

Deve ser comprovado, no entanto, que esse valor é adequado àqueles praticados com os demais contratantes, em especial a Administração Pública. Recomenda-se, ainda, a juntada dos valores praticados nos contratos anteriores entre a Secretaria da Fazenda e as instituições financeiras.

Dessa forma, deverá ser complementada a justificativa de preço, em atendimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993.

Avança-se desde logo, no entanto, na análise do instrumento convocatório, assim como das minutas de contrato e de declaração a respeito de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

trabalho a menores de idade, por não corresponderem a qualquer dos modelos-padrão definidos pelo Decreto Estadual nº 54.273/2018.

De fato, o Decreto nº 52.823/2015 instituiu, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Modelo-Padrão de Edital e de Termo de Contrato, *in litteris*:

“Art. 1º Ficam instituídos, no âmbito da administração pública estadual, os modelos-padrão de editais de licitação, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, constantes dos Anexos A a I deste Decreto.

§ 1º Nas licitações realizadas, quando exigido termo de contrato, bem como nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, no que for cabível, a administração pública estadual adotará os modelos-padrão estabelecidos neste Decreto.

§ 2º Além das cláusulas mínimas contidas nos modelos-padrão, deverão ser incluídas aquelas referentes às particularidades do objeto, em especial nas licitações internacionais, nas dispensas e nas inexigibilidades de licitações.

§ 3º As alterações necessárias aos modelos-padrão ficam submetidas ao exame prévio da Procuradoria-Geral do Estado – PGE, sem prejuízo da análise da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, quando cabível.

Assim, nas hipóteses em que os modelos-padrão não forem observados pela administração pública, atraindo-se a competência desta Procuradoria-Geral do Estado para o exame dos termos das minutas de edital, de contrato e de outros instrumentos necessários à perfectibilização das contratações.

Modo geral, a minuta de Edital de Credenciamento nº 01/SEFAZ/2019 atende a legislação vigente, expondo com clareza os requisitos técnicos exigidos para o credenciamento das instituições financeiras interessadas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em relação à minuta de contrato (fls. 95/102), cuja redação foi aprovada pela Divisão de Infraestrutura, Planejamento e Informações Jurídicas da Secretaria da Fazenda (fls. 109/110), pontuam-se as seguintes recomendações:

Item 3.1.4: sugere-se subdividir o item em dois, divorciando-se discriminadamente as atividades que serão realizadas pela instituição financeira daquelas que serão realizadas pela Secretaria da Fazenda, por intermédio da PROCERGS (segunda frase da cláusula);

Item 3.5.1: recomenda-se a alteração da cláusula, com a utilização de dois pontos ao final, esclarecendo que os subitens 3.5.1.1 a 3.5.1.4 aplicam-se para a hipótese de a instituição financeira operar nos termos do subitem 3.4.1.

Item 3.5.2: recomenda-se a alteração da cláusula, com a utilização de dois pontos ao final, esclarecendo que os subitens 3.5.2.1 e 3.5.2.2 aplicam-se para a hipótese de a instituição financeira operar nos termos do subitem 3.4.2.

Item 7.2: recomenda-se alterar a redação, de modo a torná-la mais clara.

Conclusão:

De acordo com o contido na fundamentação, tendo em conta, ainda, os documentos juntados aos autos, reputa-se viável o prosseguimento da contratação em tela, desde que observadas as recomendações ora expostas, notadamente a complementação quanto à justificativa de preço.

A presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de emitir juízo de conveniência e oportunidade no que diz respeito à presente contratação.

É o parecer.

Porto Alegre, 15 de abril de 2019.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado,
Consultor Jurídico

Expediente nº 18/1404-0022787-1



Nome do arquivo: 14_18140400227871_SEFAZ_IPVA_instituicoes_bancarias_edital_credenciamento_versao_final.pdf
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Guilherme de Souza Fallavena	16/04/2019 10:22:49 GMT-03:00	83035877068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/1404-0022787-1

**Acolho as conclusões do Parecer do Gabinete da
Procuradoria-Geral do Estado, de autoria do Procurador do
Estado GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA.**

**Victor Herzer da Silva,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

**De acordo
Restitua-se à Secretaria da Fazenda.**

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.**



Nome do arquivo: 0.7440845739473241.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	17/04/2019 10:19:36 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida
Eduardo Cunha da Costa	17/04/2019 12:41:19 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.