



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL-IFPI**

PARECER REFERENCIAL Nº 03/2022/PROJUR/IFPI/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23179.000299/2022-80

INTERESSADO: Campus Parnaíba

ASSUNTO: Termo de Cooperação – IFPI x BANCO DO BRASIL

- I. Termo de Cooperação. IFPI e BANCO DO BRASIL. Conta-Depósito Vinculada. Contratos de serviços contínuos com dedicação de mão de obra. Necessidade de comprovação prévia da inexistência de instituições bancárias que prestem os mesmos serviços. Possibilidade de abertura de edital de credenciamento.
- II. Feito parcialmente em ordem. Minuta de Termo de Cooperação aprovada com ressalvas.

I – DO RELATÓRIO

Chegam a este órgão de consultoria e assessoramento jurídico os autos do processo administrativo, acima epigrafado, onde repousa a proposta de assinatura de Termo de Cooperação, visando uma parceria entre este IFPI e o Banco do Brasil, para abertura de Conta-Depósito Vinculada, a fim de que sejam realizados depósitos de provisionamento de valores nas contratação de prestação de serviços contínuos com dedicação de mão de obra.

Dos autos contam: a minuta de Termo de Cooperação, o Ofício nº 11/2022, do BB dando conta da possibilidade de isenção da taxa de serviços, e despachos de encaminhamento.

É o relato. Passa-se à análise.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, importa ressaltar que o exame realizado por este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal junto ao IFPI se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002 e do Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da PGF/AGU, subtraindo-se, portanto, da análise questões de ordem técnica, financeira ou orçamentária, afetas aos demais setores deste Instituto, em virtude da delimitação legal de competência

outorgada aos advogados públicos em exercício nos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Ao compulsar o presente caderno processual, é possível extrair que o feito fora regularmente instaurado, tendo sido autuados os documentos pertinentes e suas folhas encontram-se sequencialmente numeradas, estando regular no que pertine à observância da Lei nº 9.784/99 e à organização de feitos virtuais.

Registre-se, por oportuno, que o presente PARECER REFERENCIAL haverá de ser adotado, no âmbito do IFPI, como referência para casos idênticos, nos termos da autorização expressa na Orientação Normativa nº 55/2014, diante do fato de que a atividade consultiva, ora exercida, em todos os casos concretos que envolvam a matéria, estará adstrita à análise de idênticos termos, conforme modelo presente na IN 5/2017, bem como pelo fato de que será replicada nos diversos campi do IFPI, o que gerará maior agilidade e eficiência na tramitação dos feitos.

Pois, bem, passando-se à análise, tem-se que:

A exigência de assinatura de Termo de Cooperação para provisionamento de valores nas contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra está prevista na Instrução Normativa nº 5/2017, como se lê nos itens abaixo transcritos:

4. O órgão ou entidade contratante deverá firmar Termo de Cooperação Técnica, conforme modelo do Anexo XII-A deste Anexo, com Instituição Financeira, cuja minuta constituir-se-á anexo do ato convocatório, o qual determinará os termos para a abertura da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação e as condições de sua movimentação.

4.1. O Termo de Cooperação Técnica poderá ser ajustado às peculiaridades dos serviços, objeto do Contrato Administrativo, e/ou aos procedimentos internos da Instituição Financeira, nos termos deste Anexo.

Como se nota, a minuta corresponde, em quase toda a sua inteireza, ao modelo previsto na IN, entretanto, vale sejam feitas algumas ressalvas.

Apesar de o texto expresso da IN 5/2017 tratar de TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, o instrumento jurídico a ser firmado pelas partes, é certo que o ACORDO DE COOPERAÇÃO seria o mais adequado, posto ser aquele formalizado entre órgãos entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de firmar mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Não se confunde com os termos de cooperação (embora seja corriqueiro seu emprego como se sinônimos fossem) nem com os convênios de natureza financeira (ou convênios *strictu sensu*), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto nº 6.170/2007 nos seguintes termos:

(...)

7. A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, grande marca distintiva dos acordos de cooperação impede aplicação do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam repasse de recursos.

A Instrução Normativa nº 05/2017, sem embargo da utilização equivocada da nomenclatura do ajuste, contém orientações acerca da operacionalização da conta vinculada em instituição bancária, bloqueada para movimentação e aberta em nome da empresa contratada. Ato contínuo, estabelece que qualquer instituição bancária que venha a ofertar produto que atenda aos ditames de operacionalização da conta vinculada, poderá travar a cooperação com a Administração, valendo destacar que a citada IN prevê que a Administração está **isenta de ônus**.

Já em relação ao procedimento em si, seria mais recomendável o CREDENCIAMENTO, já que poderá haver outras instituições bancárias, e não só o BANCO DO BRASIL, a prestar os mesmos serviços.

Neste sentido, entendeu o Tribunal de Contas da União, conforme publicado no Informativo de Licitações e Contratos nº 227/2015, Acórdão 3567/2014-Plenário, TC018.515/2014-2, que:

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.

Também sobre a utilização do instituto do credenciamento, vale citar a orientação emitida pelo DEPCONSU da Procuradoria-Geral Federal, no seguinte sentido:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 49/2013(CONTRATAÇÃO POR MEIO DE CREDENCIAMENTO) I. A CONTRATAÇÃO MEDIANTE CREDENCIAMENTO É CABÍVEL QUANDO NÃO HOUVER POSSIBILIDADE DE SELECIONAR UMA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, PELO FATO DE QUAISQUER INTERESSADOS QUE ATENDAM AOS REQUISITOS PRÉ-FIXADOS ESTAREM APTOS PARA CONTRATAÇÃO, INDISTINTAMENTE, ISTO É, SEM QUE HAJA QUALQUER DIFERENÇA ENTRE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POR UM OU OUTRO;II. O CREDENCIAMENTO É ESPÉCIE DE CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DISTINTA DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO E PASSÍVEL DE ENQUADRAMENTO NO CAPUT DO ART. 25 DA LEI 8.666/93, POR ISSO SUA UTILIZAÇÃO DEVERÁ SER EXCEPCIONAL E DEVIDAMENTE JUSTIFICADA EM FACE DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAR O OBJETO PRETENDIDO POR MEIO DE SELEÇÃO DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA (LICITAÇÃO);III. NO CASO DE CONTRATAÇÃO MEDIANTE CREDENCIAMENTO, NÃO CABÍVEL O ESTABELECIMENTO DE QUALQUER FORMA DE PONTUAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO OU CRITÉRIO DE SELEÇÃO DISTINTIVOS ENTRE AQUELES QUE PREENCHEREM OS REQUISITOS PRÉ-ESTABELECIDOS, DEVENDO ESTAR TODOS EM IGUAL CONDIÇÃO DE SEREM CONTRATADOS SENDO CUMPRIDOS OS CRITÉRIOS OBJETIVOS DE DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA PREVIAMENTE DEFINIDOS NO EDITAL.

Portanto, a hipótese encontra respaldo na melhor doutrina, bem como em orientações do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União, em especial: 1) porque possibilitará a adesão de diversas entidades que atendam às regras previstas no edital; 2) porque a escolha da entidade bancária para a conta depósito será do contratado (licitante) e não do IFPI; 3) porque não haverá custo qualquer para a administração; 4) porque é isonômico e público.

Ressalte-se, finalmente, que o modelo vem sendo adotado por vários órgãos/entidades da Administração Pública Federal, conforme podemos listar, por exemplo, os seguintes casos: Edital de Credenciamento nº 1/2018 ME/SRF/Superintendência Regional da 10ª Região Fiscal[5] ; Edital de Credenciamento nº 02/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social[6] ; Edital de Credenciamento nº 01/2016/DPRJ/MJ[7] ; e, Edital nº 02/2018 do IPqM .

Desta feita, a escolha da instituição bancária responsável por oferecer o serviço denominado de Conta-Depósito Vinculada-Bloqueada para Movimentação, atualmente, segundo entendimento prevalecente no âmbito da Advocacia-Geral da União, deverá ser precedida de credenciamento das instituições bancárias interessadas, conforme entendimento consubstanciado no PARECER Nº 07/2015/DECOR/CGU/AGU, aprovado na forma do DESPACHO Nº 104/2015/SFT/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, verbis:

"13. Diante do exposto, podemos concluir que há duas opções para a Administração Pública Federal atender aos princípios da isonomia e da legalidade:

a) a realização de licitação, caso queira a Administração escolher uma instituição que terá a exclusividade da prestação do serviço, exceto se configurada a inexigibilidade ou dispensa de licitação, devidamente justificado ou;

b) o credenciamento das instituições bancárias que atendam aos requisitos exigidos pelo art. 19-A, IN nº 2, de 2008 (alterado pela IN nº 6, de 2013) para que a empresa vencedora escolha uma dentre aquelas instituições credenciadas."

O credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública, que possui como fundamento a inviabilidade de competição, prevista no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93, mas que em tese pode ser prestado por mais de um interessado.

A inviabilidade, 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. Ou seja, não há uma competição em sentido estrito, pois todos podem ser contratados pela Administração.

Assim, para a celebração do termo de cooperação diretamente com o Banco do Brasil será recomendável haver cabal justificativa, ou de que é a única instituição bancária que presta tais serviços de movimentação da conta-depósito vinculada, ou que os demais bancos consultados não tem interesse ou ferramentas adequadas à mesma prestação.

Quanto ao teor da minuta, verificou-se que se trata da minuta constante nos anexos da IN nº 05/2017, porém, com alterações propostas pela instituição bancária. As alterações não desnaturam a essência do ajuste e tem por finalidade adequar-se à política do banco e à rotina técnica necessária para melhor operacionalização da conta vinculada, como é o caso, por exemplo, das alterações introduzidas na cláusula terceira que trata do "fluxo operacional."

No entanto, chama a atenção o item 16 da cláusula quarta que estabelece que ***"a abertura e manutenção de Depósito em Garantia – bloqueado para movimentação, estão sujeitos à cobrança de tarifas bancárias, nos valores estabelecidos na Tabela de Tarifas, afixada nas agências do BANCO e disponível no endereço eletrônico na internet: www.bb.com.br, na forma regulamentada pelo Banco Central do Brasil."***

No entanto, o parágrafo único estabelece que **"a isenção da cobrança de tarifas bancárias poderá ser negociada entre os Partícipes."**

Deve-se alertar para o fato de que a IN 5/2017 NÃO deixa margem a dúvidas, sendo certo que a assinatura do termo não poderá gerar ônus à Administração.

Por fim, nota-se que tanto a ementa do termo de cooperação quanto o preâmbulo fazem referência à União; no entanto, como o ajuste será celebrado pelo IFPI, que é uma autarquia federal e tem personalidade jurídica própria, deverá ser excluída a referência à União, para que conste apenas a referência ao IFPI. A referência à União pelo fato de se tratar de modelo de minuta-padrão, mas que, naquilo em que não interferir no objeto do ajuste, poderá ser adaptada.

Postas essas considerações, tem-se por APROVADA a minuta do Termo de Cooperação, com as ressalvas acima.

III - DA CONCLUSÃO

Isto Posto, conclui-se que:

- a) A IN 5/2017 exige a assinatura de TERMO DE COOPERAÇÃO entre a Administração contratante e alguma instituição bancária, para movimentação da conta-vinculada para depósito, nas contratações de serviços contínuos com dedicação de mão de obra.
- b) A nomenclatura prevista na norma não é a ideal, sendo mais condizente o ACORDO DE COOPERAÇÃO, já que não haverá repasse de recursos federais. Entretanto, como se trata de minuta-padrão, poderá ser utilizado o termo.
- c) Deverá ser melhor justificada a opção pela assinatura do termo de cooperação diretamente com o Banco do Brasil.
- d) O credenciamento é o instrumento jurídico mais adequado à seleção de outras instituições bancárias interessadas na prestação dos serviços de movimentação da conta-vinculada.
- e) A minuta de termo de cooperação está aprovada, com algumas ressalvas.

É o parecer, smj.

Teresina, 28 de abril de 2022.

CEILÂNIA MARIA F. DE SOUSA COÊLHO ALVES

Procuradora Federal

Mat. SIAPE 1214023

OAB 2732/96