



JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº ____/20____ - Processo Administrativo nº 23065._____/20____ - ____
Processo Administrativo nº 23065.040966/2019-49 (Origem)

1. Trata-se de processo que tem como objeto a confecção de contrato de Cessão de Uso Onerosa a ser firmado entre a UFAL e a Caixa Econômica Federal - CEF, por meio de Termo de Inexigibilidade, para que a mesma utilize (continuadamente) área integrante do patrimônio desta UFAL.
2. A solicitação para continuidade desta contratação nasce desta Gerência de Contratos – GCONT/CASS/PROGINST/UFAL, seja pelo desígnio da própria Gestão/Fiscalização do então atual vínculo firmado entre as partes, (que nesta Gerência encontram-se lotadas), seja pelo antecipado contato e declaração favorável por parte da própria empresa pública (ora contratada), a qual se pronunciara por e-mail encaminhado recentemente à nossa Pró-Reitoria de Gestão Institucional – PROGINST/UFAL, em razão do avizinhamiento do término da vigência do instrumento em voga, a ocorrer em **01/04/2020**.
3. Sobre este vínculo, vale salientar que:
 - a) A última contratação já ocorrera nesses mesmos moldes, por meio da INEX 69/2014 e Contrato nº 10/2015, cuja vigência estender-se-ia de **01/04/2015** a **01/04/2020** (60 meses);
 - b) Existe o Parecer nº 598/2011/PF/UFAL/PGF/AGU, acerca da possibilidade de se firmar Termo de Inexigibilidade entre as partes, uma vez que “admite-se, para os Bancos Estatais, em hipóteses excepcionais, a Cessão de Uso Direta Onerosa, por Inexigibilidade de Licitação, quando comprovada, mediante motivos robustos, a ausência de condições de competitividade”, ao tempo que aduziu que a Lei nº 9.636/1998 alberga a possibilidade de que a Cessão de Uso de Bens Públicos, na modalidade Onerosa, seja firmada com terceiros que possuam fins lucrativos. Dessa forma, importante diploma normativo é também o Decreto nº 3.725/2001, que dispõe sobre as condições necessárias à formalização de Termos de Cessão de Uso de Bens Públicos (vide cópias em anexo);
 - c) Existe premente importância da permanência de um Posto de Atendimento Bancário - PAB da Caixa Econômica na UFAL, em atendimento às mais diversas necessidades do Órgão e da Comunidade Universitária;
 - d) Existe intenção e concordância da referida empresa pública em permanecer na UFAL.
4. Assim sendo, dada a possibilidade, segue o pleito para análise e autorização reitoral, ao tempo que para um melhor aprofundamento da análise/autorização, encaminhamos:
 - a) Requisição de Aquisição no valor simbólico de R\$ 1,00 (Contrato de Receita);
 - b) Justificativa da Necessidade da Contratação;
 - c) Projeto Básico;
 - d) Base Geral de Cálculos – Espaços Físicos (Bancos);
 - e) Minuta do Contrato de Cessão de Uso Onerosa (modelo-padrão adotado pela UFAL);
 - f) Modelo de Termo de Vistoria / Declaração de Dispensa de Realização de Vistoria;
 - g) Justificativa sobre Alterações Realizadas nas Minutas;
 - h) Demais anexos (e-mails, pareceres, relatórios, planilhas, estimativa de custos, etc.);



- i) Manifestação de Interesse da Outra Parte;
- j) Contrato em vigor;
- k) Lista de Verificação para INEX com Bancos Estatais.

5. A importância da presente solicitação deve-se à necessidade de se disponibilizar o acesso a produtos e serviços bancários e de crédito, como os oferecidos pela Caixa Econômica Federal no Campus Aristóteles Calazans Simões (Campus-Sede) da Universidade Federal de Alagoas, instituição um tanto apartada de centro da cidade, e que conta com um imenso público, essencialmente usuário de serviços bancários, sem mencionar o desempenho de algumas de suas próprias iniciativas e demandas, que muitas vezes envolvem operações financeiras, e a possibilidade do usufruto de receitas, por arrendamento de pertinente área, infere-se, portanto, a possibilidade da cedência de bem imóvel público adaptável ao fim.

6. Deste modo, o presente processo propõe-se a atender as necessidades da Comunidade Universitária quanto ao fornecimento de serviços proporcionados *exclusivamente* por um Posto de Atendimento Bancário (PAB) da Caixa Econômica Federal. Esta ação visa auxiliar estudantes, professores, servidores, colaboradores e transeuntes da Universidade Federal de Alagoas durante o seu percurso e/ou exercício profissional, viabilizando um acesso mais eficiente a atividades cogentes à realização de suas tarefas, lembrando que esta disponibilização abrange também o público doutros tipos de estabelecimentos instalados no Campus, como cantinas, restaurantes, xeroxs, papelarias, incubadoras, funcionários terceirizados, funcionários e usuários do Fórum Judiciário instalado na UFAL, etc.

7. Tenciona-se a ocupação de um Posto *para atendimento exclusivo ao público da instituição*, em observância à Resolução BACEN nº 4.072/2012, modalidade que contribui com as ações preventivas de segurança institucional.

8. Vale mencionar que o espaço cuja Cessão de Uso é pleiteada já se encontra atualmente disponibilizado à Caixa Econômica Federal, por meio da anterior Inexigibilidade nº 69/2014 e Contrato nº 10/2015, cuja vigência expirará em 01/04/2020, tratando-se o presente pleito de solicitação para renovação destes.

9. Submetidos outrora à nossa Procuradoria, temos o Parecer nº 598/2011-PF/UFAL/PGF/AGU, que, dentre outras considerações, admite Cessão de Uso por meio de Inexigibilidade de Licitação, para o caso em tela.

10. O artigo 18 da Lei nº 9.636/1998, em seu § 5º, conduz que a Cessão deve ser precedida de licitação quando houver condições de competitividade, e o empreendimento visar lucro, chamando a atenção para o fato de que instituições financeiras da Administração Indireta submetem-se a esta Legislação. Entretanto, observa que, apesar disto, segundo entendimento do TCU, sendo o Cessionário um banco estatal, admite-se a Cessão Direta Onerosa por Inexigibilidade de Licitação, se comprovada, mediante motivos robustos, a ausência de condições de competitividade.

11. Passemos a uma breve análise acerca do tema.

12. Cessão de Uso caracteriza-se por ser aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito (ou oneroso) de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, *traduza interesse para a coletividade*. Portanto, no caso em tela a questão se trata de Cessão de Uso de Bem Público, uma vez que a UFAL é Autarquia da União e a Caixa Econômica Federal é Empresa Pública Federal, ou seja, também pertencente à União.



O órgão de Auditoria Interna do Ministério Público da União - MPU, em caso semelhante, exarou o Parecer CORAG/SEORI/AUDIN-MPU nº 95/2013. Vejamos:

6. Assim, nas hipóteses de serviços bancários, a Administração deverá avaliar se no caso concreto a licitação será cabível, e se atenderá os objetivos pretendidos, ou se existem elementos suficientes e capazes de afastar a obrigatoriedade de licitação. Há que se ter em mente que, de nada adianta despender recursos humanos e materiais com uma licitação cuja vencedora seja uma entidade bancária que não tenha correntistas/usuários ou operações com o órgão, ou esse número seja extremamente baixo, de sorte que o interesse público não seria atendido. Nesse caso, a licitação seria ineficaz. Aliás, o próprio número de usuários/operações também influenciará diretamente no interesse ou não dos fornecedores em atender ao chamado da Administração para a satisfação de sua necessidade de prover o Órgão e demais usuários das atividades de apoio necessárias ao desempenho de sua missão institucional, independente da modalidade de contratação.

7. Assim, deduz-se da Lei nº 8.666/1993 e do Decreto nº 3.725/2001 que poderá haver a contratação, por Inexigibilidade, dos serviços bancários de apoio necessários ao desempenho das atividades do órgão, desde que demonstrada, em cada caso, a inviabilidade de competição. Dessa forma, a depender das circunstâncias de cada caso, poderá haver a cessão de espaço para mais de uma entidade bancária.

(...)

10. Nessa seara, *in casu*, se demonstrado que apenas os bancos oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) poderão atender as necessidades do órgão cedente e de seus servidores e demais usuários, **poderá ser firmado Contrato de Cessão de Uso Onerosa por Inexigibilidade de Licitação.**

No mesmo sentido é o Parecer nº 1080/2012/LC/CJU-SP/AGU da Consultoria Jurídica da União em São Paulo, conforme se demonstra abaixo:

III - DA CARACTERIZAÇÃO DE HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Na Cessão de Uso de que tratam o art. 20, *caput*, da Lei nº 9.636/1998 e o art. 12 do Decreto nº 3.725/2001, quando houver condições de competitividade, a seleção da Cessionária deve se dar mediante prévia licitação.

Como mencionado, tal é o conteúdo expresso do art. 13, VIII, do Decreto nº 3.725/2001: "Quando destinada a empreendimento de fins lucrativos, a cessão deverá ser sempre onerosa e sempre que houver condições de competitividade deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei". **Em se tratando da instalação de posto bancário nas dependências de órgão público, costumam incidir duas situações diversas:**

a) Prestação de serviços bancários de interesse primário do órgão: por exemplo, determinado órgão atende o público externo e cobra taxas para a emissão de laudos ou documentos. É conveniente - ou até necessário - para o desempenho de suas finalidades institucionais que seja instalado um Posto Bancário em suas dependências, justamente para facilitar tal arrecadação por parte dos interessados;

b) **Prestação de serviços bancários de interesse primário dos servidores do órgão: conforme autorizado no parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 3.725/2001, o foco é o atendimento das necessidades dos servidores, facilitando-lhes o acesso aos serviços bancários sem se deslocarem da unidade, com ganhos de tempo,**



eficiência e satisfação, em benefício indireto do órgão. Na primeira hipótese, não há fundamento legítimo para a escolha prévia de um banco em detrimento dos demais, pois, para a atividade demandada, é indiferente qual instituição a executará. Considerando haver inúmeros concorrentes no mercado, em clássico cenário de livre competição, é obrigatória a realização de licitação prévia à cessão, em observância aos Princípios da Isonomia e da Impessoalidade.

Todavia, na segunda hipótese, a conveniência buscada pelo órgão não repousa na mera disponibilização de serviços bancários, mas sim no atendimento ao maior número possível de servidores. Significa dizer que, se for instalado posto de atendimento de um banco que possua poucos clientes dentre os servidores do órgão, a própria utilidade da cessão se perderá. Isto porque a instalação de um Posto Bancário - assim como, em realidade, qualquer outro negócio ou atividade - não traz unicamente benefícios à Administração, mas também custos de diversas naturezas. **No caso concreto, não podem ser ignorados os riscos à segurança ou à integridade física de pessoas e do patrimônio público, em razão da possibilidade de furtos ou roubos nas áreas internas e externas do órgão.**

13. Assim, a formalização da cessão depende de uma prévia análise de sua relação custo-benefício: a conveniência gerada é suficiente para compensar o risco envolvido? É aceitável majorar as chances de assalto ao órgão ou às pessoas que ali circulam, por exemplo, para beneficiar apenas 1, 5 ou 10 clientes de determinado banco? A resposta natural parece ser negativa; todavia, conforme sobe o número de servidores atendidos, também aumenta a presunção da vantajosidade da medida, até o ponto em que se torna objetivamente razoável - e a razoabilidade e a proporcionalidade são princípios que devem ser computados nas decisões da Administração Pública (art. 2º da Lei nº 9.784/1999).

14. Neste sentido, o fim pretendido não é simplesmente a "instalação de posto bancário" - condição que poderia ser cumprida por qualquer instituição bancária. Trata-se, ao contrário, de finalidade mais restrita: "instalação de posto bancário a ser utilizado por mais de X% dos servidores do órgão" - requisito extra do qual advém toda a conveniência do ajuste.

15. Cabe ao órgão, face à sua situação concreta, definir qual percentual razoável é esse:

20%, 30%, 50%, 70%, 90%, etc. A partir daí, deve pesquisar, dentre seus servidores, qual ou quais bancos atenderão tal número mínimo de clientes, para propor-lhes a cessão de uso de área para a instalação do respectivo posto e/ou caixa eletrônico.

16. De fato, caso vários bancos atendam a tal percentual, **não há impedimento concreto a que todos mantenham seus caixas eletrônicos nas dependências do órgão: este não precisará escolher um em detrimento dos demais, pois há possibilidade de celebração de ajustes simultâneos em benefício do maior número possível de servidores.** (Grifado). Tal situação é bastante similar ao famoso "credenciamento" fundamentado no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, conforme conceitua Marçal Justen Filho[1]:

"(...) Sempre que a contratação não caracterizar uma "escolha" ou "preferência" da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação. Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento (...)"



"Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob um certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados." (Grifado). **O TCU também admite - e recomenda - a realização do credenciamento sob tais circunstâncias: "embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão"** (Acórdão nº 351/2010 – Plenário). Nessa situação, como já exposto, a condição para o "credenciamento" dos bancos decorre daquela análise prévia de razoabilidade: somente poderão participar os que atingirem determinado percentual mínimo de clientes dentre os servidores do órgão. Desde que cumpram tal requisito, a oportunidade deverá ser aberta a todos os bancos interessados, em respeito aos Princípios da Isonomia e Impessoalidade que devem nortear qualquer ato da Administração Pública. (Grifado).

(...)

9. "Ante o exposto, fixo entendimento, no âmbito desta Consultoria Jurídica da União, no sentido da legalidade da Inexigibilidade de Licitação para Cessão de Uso e para caixas automáticos bancários, conforme as considerações acima tecidas."

17. Observe-se que a Inexigibilidade de Licitação justifica-se pela inviabilidade de competição. Esta consiste, no presente caso, na ausência de exclusão entre o possível interessado. Dessa forma, **resta clara a viabilidade legal da realização de credenciamento para Inexigibilidade de Licitação visando à Cessão de Uso (Onerosa) para a instalação de instituição financeira - Banco Público (Caixa Econômica Federal) nesta IFES, desde que sejam estabelecidos critérios de habilitação levando-se em conta, por exemplo, o alto número de correntistas a serem atendidos no órgão.** Assim, não existe impedimento a que vários bancos, inclusive, mantenham unidades nas dependências da UFAL, não sendo necessário escolher um em detrimento dos demais, pois existe a possibilidade da celebração de ajustes simultâneos em benefício sempre do maior número possível de servidores.

18. Instalada no espaço que atualmente ocupa, de um total de 3.092 (*três mil e noventa e dois*) servidores, entre docentes e técnicos administrativos, a Caixa mantém um total de 1.273 (*mil, duzentas e setenta e três*) contas correntes ativas com titularidade de servidores, sendo destas, 1.048 (*mil e quarenta e oito*) contas de servidores ativos/aposentados; 77 (*setenta e sete*) contas de beneficiários de pensão alimentícia; e 148 (*cento e quarenta e oito*) contas de beneficiários de pensão por morte, perfazendo um percentual *mínimo* de atendimento ao público da instituição em 41,17% (*quarenta e um vírgula dezessete por cento*).

19. Além disto, mantém um quantitativo anual de 2.006 (*duas mil e seis*) bolsas pagas por intermédio de vossa(s) Agência(s), totalizando em média uma movimentação anual de um montante de R\$ 753.222,00 (*setecentos e cinquenta e três, duzentos e vinte e dois reais*), perfazendo um percentual *mínimo* de atendimento ao público da instituição em 18,25% (*dezoito vírgula vinte e cinco por cento*). Isto é, em média



mensal, são 223 (*duzentas e vinte e três*) Bolsas perfazendo uma movimentação mensal no valor de R\$ 83.691,33 (*oitenta e três mil, seiscentos e noventa e um reais, e trinta e três centavos*).

20. Ademais, vale mencionar ainda o vasto atendimento ao público estudantil e ao corpo de terceirizados da instituição, entre outros.

21. Levando-se em conta os serviços disponibilizados pela Caixa Econômica Federal a Servidores Públicos, e à Universidade, mais precisamente ao longo dos últimos 20 (vinte) anos, dispor o espaço por ela ora ocupado para outros fins, ou em disputa com outras instituições financeiras, abrindo mão de sua relevante atuação na instituição, acredita-se, não se compagina, no momento, com o interesse da Administração.

22. Em vista do exposto, com fundamento no artigo 18, inciso I, § 5º, da Lei nº 9.636/1998; e 11, § 2º; 12, inciso I; e 13, inciso VIII do Decreto nº 3.725/2001, e considerando, resumidamente:

- a) *A constatada necessidade dos corpos docente, discente e administrativo de acesso a serviços bancários e de crédito, como os prestados exclusivamente pela Caixa Econômica Federal;*
- b) *Que relevante quantitativo de servidores da instituição (41,17%) mantém contas em sua(s) Agência(s);*
- c) *Que relevante quantitativo de bolsas concedidas a docentes e discentes da Universidade (18,25%) são liberadas por intermédio de sua(s) Agência(s);*
- d) *A geração de receita para a Universidade;*
- e) *O oferecimento de produtos, serviços, benefícios e condições exclusivas ao servidor público e a entes públicos por parte da Caixa;*
- f) *A localidade da instituição no município;*
- g) *A complexidade operacional para execução destes serviços, no que tange a prazos de elaboração de processos licitatórios;*
- h) *As deficiências de pessoal técnico especializado para a exploração de atividades de grande vulto e de natureza específica; e*
- i) *Os potenciais prejuízos que decorreriam para a Comunidade Universitária, caso ocorresse a interrupção da continuidade na prestação dos referentes serviços, neste âmbito, entende a Administração que, no caso concreto, por razões de conveniência e oportunidade, justifica-se a outorga direta de Cessão de Uso Onerosa, de modo a assegurar a permanência do PAB mantido pela Caixa Econômica Federal neste Campus A. C. Simões (Campus-Sede) da Universidade Federal de Alagoas.*

23. Sendo o objeto da contratação o uso de espaço físico para a extração de atividades bancárias, a cessão de uso de bem imóvel público é o tipo de contrato administrativo formal que será firmado, tendo por objetivo a legalização da delegação da prestação de um serviço do poder público ao terceiro que assumirá, pelo prazo do contrato, os riscos do negócio.

24. Deste modo, o procedimento obedecerá às Leis nºs 4.595/1964; 8.666/1993; 8.987/1995; 9.636/1998; à Lei Municipal nº 5.516/2006; ao Decreto-Lei nº 9.760/1946; ao Decreto nº 3.725/2001; à Instrução Normativa nº 09/1994 da Lei nº 8.078/1990 – CDC; às Resoluções BACEN nºs 3.859/2010 e 4.072/2012; entre outros dispositivos correlatos, bem como às exigências previstas na Inexigibilidade e seus Anexos.

25. A Universidade Federal de Alagoas, a fim de desencadear o processo que objetive a cessão, publicará o ato justificando a conveniência da respectiva outorga, já definidos o objeto, a área e o prazo da contratação.



26. Registre-se que a Universidade dispõe de uma Base Geral de Cálculos, por meio da qual são aferidos os valores das áreas de seus espaços físicos destinados à comercialização de atividades bancárias, sendo atribuído, para tanto, um valor fixo e em reais (atualizado anualmente) pelo uso do metro quadrado cedido, constituindo-se, desta maneira, o *valor mínimo de retribuição* por uso do espaço, lembrando que esta Base encontra-se disponibilizada para consulta no ANEXO II, a qual apresenta todos os procedimentos e fórmulas para os cálculos da área, em metros quadrados, e dos custos estimados com o uso de água e energia elétrica, em suas respectivas tarifas e medidas.

27. Lembramos ainda que demais valores são aferidos e apresentados conforme itens próprios do Termo e seus Anexos I (Projeto Básico) e III (Minuta do Contrato), como o percentual e a fórmula adotados para o cálculo de multas e juros aplicados quando do atraso do pagamento de mensalidades, ou outras inexecuções, bem como o índice de reajuste anual aplicado.

28. Considerando a supramencionada Base, e a nova contratação em fomento, os valores a serem aplicados junto à Caixa Econômica Federal são (neste momento):

CAIXA VIGÊNCIA: 01-04-2020 a 01-04-2025

CAIXA 01-04/2020 A 01-04-2021 - Valor Total: R\$ 8.642,98

Área: R\$ 3.110,75 (124,43m² x 25,00)

Total Energia Elétrica: R\$ 5.432,53 (a ser revisado/atualizado em Março/2020 pela SINFRA/UFAL)

Total Água: R\$ 99,70 (a ser revisado/atualizado em Março/2020 pela SINFRA/UFAL)

29. Os serviços a serem executados serão devidamente fiscalizados por representante da Universidade Federal de Alagoas, indicado por sua Autoridade Superior.

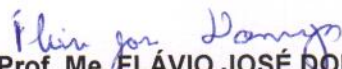
30. A fiscalização será exercida no interesse da Contratante, não excluindo nem reduzindo a responsabilidade da Contratada, inclusive perante terceiros, por quaisquer irregularidades, e, na sua ocorrência, não implicando em corresponsabilidade do poder público ou de seus agentes e prepostos.

31. Recomendamos, portanto, que seja promovido novo e correspondente processo, com a confecção de um novo Termo de Inexigibilidade e um novo Contrato de Cessão de Uso Onerosa a serem firmados entre as partes, dado o exposto, e o término da vigência do anterior e presente instrumento em **01/04/2020**.

Maceió/AL, 08 de novembro de 2019.


VÍCTOR LUYGG DE MELO SANTOS

Coordenadoria de Administração, Suprimentos e Serviços – CASS/PROGINST/UFAL


Prof. Me. FLÁVIO JOSÉ DOMINGOS

Pró-reitoria de Gestão Institucional – PROGINST/UFAL


Profª Drª MARIA VALÉRIA COSTA CORREIA

Magnífica Reitora da Universidade Federal de Alagoas - UFAL