



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO

Processo nº 020/2019/PMNEP/PP

Interessado: Prefeitura Municipal

Assunto: Contratação de instituição financeira para prestação de serviços de pagamento da folha de pagamento dos servidores efetivos, contratados, comissionados, bem como concessão de crédito mediante consignação, para suprir as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Esperança do Piriá.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica de minuta de edital de licitação e seus anexos, na modalidade pregão presencial, do tipo maior lance ou oferta, que objetiva a contratação de instituição financeira para prestação de serviços de pagamento da folha de pagamento dos servidores efetivos, contratados, comissionados, bem como concessão de crédito mediante consignação, para suprir as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Esperança do Piriá.

Os autos vieram a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico, atendendo ao que determina o artigo 38 da lei 8.666/93, instruídos com os seguintes documentos:

- a) Memorando do Secretário Municipal de Administração e Finanças solicitando a abertura de processo licitatório para contratação de instituição financeira para prestação de serviços de pagamento da folha de pagamento dos servidores efetivos, contratados, comissionados, bem como concessão de crédito mediante consignação, para suprir as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Esperança do Piriá,



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

acompanhado do respectivo Termo de Referência e cópia da emenda parlamentar;

- b) Despacho do Prefeito determinando a realização de pesquisa de preços, com vistas à deflagração do processo licitatório;
- c) Despacho do Departamento de Compras encaminhando ao Prefeito o resultado da pesquisa de preços realizada;
- d) Despacho do Prefeito determinando a verificação da existência de crédito orçamentário;
- e) Despacho do Setor Contábil informando a existência de crédito orçamentário;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira firmada pelo Prefeito Municipal;
- g) Autorização do Prefeito para abertura do processo licitatório;
- h) Decreto Municipal n.º 004/2019-GAB/PMNEP designando servidores para compor a CPL, bem como o Decreto n.º 005/2019-GAB/PMNEP nomeando o Pregoeiro Oficial do Município, com os respectivos documentos de habilitação;
- i) Termo de autuação do presente processo;
- j) Despacho da CPL a esta Procuradoria, para as finalidades do artigo 38, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93, acompanhado da Minuta do Edital e seus anexos;

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, de sorte que esta Procuradoria não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, tampouco no juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida, atendo-se à minuta do edital e seus anexos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da lei 8.666/93.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

Quanto à modalidade escolhida para o presente certame, a saber, pregão presencial do tipo maior lance ou oferta, verifica-se o acerto da Administração, tomando por base o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1940/2015 – TCU:

(...)

3. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto às instituições financeiras públicas como às privadas, adotar a modalidade pregão (Lei 10.520/2001), preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério de "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Também na Consulta acerca da juridicidade da contratação de instituição financeira oficial para a prestação, em caráter exclusivo, de serviços de gestão financeira da folha de pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da Administração Pública Federal, o relator apresentou considerações acerca da modalidade licitatória apropriada à hipótese de contratação em exame.

Sobre a questão, relembrou o relator o Acórdão 3042/2008-Plenário, por meio do qual o Tribunal firmara entendimento de que:

- i) "o direito de um ente público, no caso o INSS, de contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de autoadministração (...), como a da folha de pagamentos previdenciários, pode ser considerado um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação";
- ii) "a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto mencionado (...), somente seria admissível, em princípio, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração".

Diante do exposto, considerou o relator que a mesma modalidade de procedimento licitatório deveria ser adotada na situação em tela, na hipótese de a Administração optar pela licitação, uma vez que, sendo "os serviços bancários tendentes à operação da folha de pagamento, cujos padrões de desempenho e qualidade poder-se-iam objetivamente definir



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

em edital, por meio de especificações usuais de mercado, haver-se-ia de considerá-los serviços comuns, atendendo-se às condições necessárias para realização do Pregão, como prevê o artigo 1º, § único, da Lei 10.520/2002".

Acrescentou ainda que "a atividade bancária é inteiramente regulada por normas específicas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, amplamente conhecidas no mercado financeiro, tornando ainda mais factível o estabelecimento de padrões contratuais".

Quanto ao critério de julgamento, observou o relator que a Lei 10.520/02 estabelece que o julgamento e a classificação das propostas serão realizados pelo "menor preço". Contudo, ressaltou que, a despeito da ausência de expressa previsão legal, a adoção do critério "maior preço", acatada pelo Tribunal em situação similar ao caso em exame, "não fere a *mens legis*, os princípios reitores da licitação pública e a vedação estampados nos artigos 3º e 22, § 8º, da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente à modalidade Pregão por força do artigo 9º da Lei 10.520/2002", uma vez que "privilegia a busca da finalidade constitucional da proposta mais vantajosa para a Administração".

Além disso, "não afeta a isonomia entre licitantes, uma vez estabelecidas no edital todas as condições objetivas para habilitação e julgamento das propostas", e não viola a "proibição normativa que veda a criação modalidade licitatória não prevista em lei, porquanto o Pregão é preservado como procedimento adequado à contratação dos serviços.

Por fim, não se está a desvirtuar o pregão, convertendo-o em espécie de leilão, pois o objeto do contrato é a prestação de serviços comuns, não se confundindo com a alienação de bens ou a sua exploração por terceiros".

Nesse contexto, o relator concluiu que, sendo o pregão "a modalidade adequada para contratação do objeto em análise (...), reputa-se que a forma eletrônica deve ser preferencialmente utilizada, consoante determina o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005".

O Plenário do Tribunal conheceu da Consulta para responder, no ponto, à autoridade consultante que "havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, adotar as seguintes medidas: (...); b) realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério 'maior preço', em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993".



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

(Acórdão 1940/2015-Plenário, TC 033.466/2013-0, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.8.2015)

Convém, ainda, citar trecho do Acórdão nº 1191/2018 – TCU – Plenário:

(...)

12. No que respeita à contratação de instituição financeira oficial para esse fim, o TCU admitiu, em resposta a consulta formulada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados (Acórdão 1.940/2015-TCU-Plenário – Relator: Walton Alencar Rodrigues), ser possível a dispensa de licitação, com fulcro no art. 37, XXI (primeira parte) da Constituição Federal c/c o art. 24, VIII, da Lei 8.666/1993, desde que representasse vantagem em relação à realização de licitação.

13. Concluiu-se, no julgado, também ser cabível a promoção de prévio procedimento licitatório para a contratação dos serviços, em caráter exclusivo, devendo ser utilizada a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, tendo por base o critério “maior preço”.

14. Com relação à possibilidade de credenciamento, o Relator avaliou que a opção seria viável, estando a critério da Administração, conforme o excerto a seguir:

Houvesse a Administração de realizar o pagamento de remuneração do funcionalismo público de forma pulverizada, por meio de diversas instituições financeiras, estaríamos diante de uma situação de inviabilidade de competição, em que se poderia contratar uma pluralidade de prestadores de serviço. Para essa situação, o prévio credenciamento das instituições financeiras públicas ou privadas seria a medida adequada, porquanto quaisquer das entidades que atendam aos requisitos de habilitação, definidos em Edital, poderiam prestar os serviços de pagamento de pessoal.

A escolha entre a contratação de uma única instituição financeira, para a prestação, em caráter exclusivo, do serviço de pagamento de remuneração do funcionalismo público, ou a contratação, de forma pulverizada e simultânea, de diversas instituições financeiras, mediante o prévio credenciamento, integra – segundo entendo – o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, a qual motivará, em cada opção, os benefícios e as desvantagens para o interesse público, não cabendo a este Tribunal interferir no âmbito dessa discricionariedade.

15. Avaliada a jurisprudência do TCU sobre a matéria, pode-se resumir que a exploração da folha de pagamento pode ocorrer de forma exclusiva, mediante a realização de pregão eletrônico (admitindo-se o julgamento pelo maior valor) , ou de dispensa de licitação (quando se tratar de instituição financeira oficial) , e de forma não exclusiva, quando então cabível a realização de credenciamento. É importante que se ressalte, todavia, que, embora a opção a ser adotada se encontre



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

dentro do campo de discricionariedade do gestor, esse deverá deixar assente nos autos que a escolha, dentre as possíveis, é a que melhor atende ao interesse público.

(ACÓRDÃO Nº 1191/2018 – TCU – Plenário. Processo nº TC 026.349/2015-9. Relator: Ministro Benjamin Zymler)

Ultrapassada esta questão inicial, referente à modalidade licitatória, passemos à análise da minuta do edital e seus anexos.

A MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, ou instrumentos equivalentes, exigência que fora devidamente atendida no presente caso:

DECRETO Nº 3.555, DE 8 DE AGOSTO DE 2000.

Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:
[...]

VIII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;

IX - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso.

De igual sorte, o artigo 40 da Lei 8.666/93 estabelece que:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII- critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
- XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- XII- limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- XIV - condições de pagamento, prevendo:
 - a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
 - b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
 - c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
 - d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
 - e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
- XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Assim, entendo que o edital e os anexos apresentados encontram compatibilidade com as disposições legais citadas, de forma que a Administração fez



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
Procuradoria-Geral do Município

constar as necessárias adequações aos ditames legais, não havendo obstáculo ao emprego da minuta do edital e anexos encaminhados a exame desta Procuradoria, estando em condições de serem aprovados para emprego no presente procedimento licitatório.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela aprovação do edital e seus anexos, nos termos deste parecer, para emprego no Pregão Presencial apresentado a exame.

É o parecer que submetemos à consideração do ordenador de despesas.

Nova Esperança do Piriá - PA, 24 de junho de 2019.

ARIEL TORRES AGUIAR
Procurador-Geral do Município
OAB/PA 22.113