

PARECER JURÍDICO n. 688/2023

Município de Cametá/PA

Comissão Permanente de Licitação – CPL

Processo Administrativo n.3578/2023

Solicitante: Administração Pública

Cuida-se de Procedimento Licitatório, na modalidade Pregão Presencial, tipo maior preço global, que tem por objeto a contratação de instituição financeira para prestação de serviços de processamento dos pagamentos originados da folha de salários dos servidores efetivos, contratados, comissionados, inativos, aposentados e pensionistas dos órgãos da administração direta e indireta do poder executivo do município de Cametá, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Cametá. O procedimento foi para fins de análise e emissão de Parecer Jurídico Prévio.

- Capa;
- Solicitação da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, com termo de referência;
- Autoridade superior aprovando e autorizando prosseguimento e encaminhando para divisão de compras;
- Cotação de preço, planilha quantitativa e planilha estimativa de despesa;
- Dotação Orçamentária do Departamento de Contabilidade;
- Declaração de adequação de despesa;
- Despacho do Prefeito à CPL para abertura de procedimento administrativo de licitação;
- Despacho da CPL para Procuradoria para análise e parecer das Minutas de Edital de Regência, Anexos Minuta de Contrato;

É o relatório. Passo a opinar.

PRELIMINARMENTE

Em caráter preliminar vale registrar que incumbe a esta Procuradoria Geral do Município prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumprido esclarecer, também, que toda verificação desta procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a procuradoria do município o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado nº7 do manual de boas práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, *in verbis*:

“O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

DA ANÁLISE JURÍDICA

A respeito da modalidade escolhida, a realização de pregão é autorizada pela Lei n. 10.520/2002, para aquisição bens e serviços comuns, neste sentido segue o artigo 1º do mencionado diploma legal, *in verbis*:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.”

Nesta toada, são considerados bens comuns, aqueles que atendem a especificação estabelecida no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei n. 10.520/2002, que assim prescreve:

“Art. 1º omissis

*Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, **aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**”*

Quanto à modalidade escolhida para o presente certame, a saber, pregão presencial do tipo maior preço global, 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, lembrou 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 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 consulente 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".

(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 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)**

Verifica-se, assim, que objeto a contratação de instituição financeira para prestação de serviços de processamento dos pagamentos originados da folha de salários dos servidores efetivos, contratados, comissionados, inativos, aposentados e pensionistas dos órgãos da administração direta e indireta do poder executivo do município de Cametá, nos

moldes do termo de referência, que constitui o padrão de qualidade, podendo ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais de mercado e, se enquadram nos parâmetros legais, neste momento observa-se adequados. Deste modo, a utilização do pregão, em sua modalidade presencial, para realizar a contratação supracitada, se demonstra adequada.

Em relação à fase interna e prévia das licitações pela modalidade pregão eletrônico deve observar os ditames do artigo 3º, da Lei n. 10.520/2002, que assim dispõe:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

No que concerne ao Edital, constata-se que o mesmo que obedece, em termos gerais, ao disposto no artigo 3º, inciso I, cumulado com o artigo 4º, inciso III, e demais disposições legais contidas na Lei 10.520/2002, bem como no artigo 7º, *caput*, artigo 14, inciso III, e demais disposições pertinentes contidas no Decreto n. 10.024/2019, pois estabelece as normas que disciplinarão o procedimento em especial a fase externa de competição.

Em relação ao Termo de Referência e à minuta do contrato, deve-se pontuar que restam atendidas as normas legais mínimas, previstas no artigo 54 e 55 da Lei n. 8.666/1993, pelo que se entende que se encontram adequadas e regulares para os fins que se pretende.

CONCLUSÃO

Assim sendo, **MANIFESTA-SE** pela regularidade, uma vez que, de forma geral, constata-se que o pleito reúne condições para seu prosseguimento.

Estas são as recomendações a qual submeto a deliberação superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cametá/PA, 10 de julho de 2023.

MAURICIO LIMA BUENO
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
D.M.N. 296/2021 – OAB/PA 25044