



PROCESSO TC N. °: 10336/22

Parecer n. °: 00517/23

Jurisdicionado: Secretaria da Administração do Município de João Pessoa

Responsável: Ariosvaldo de Andrade Alves

Natureza: Licitações e Contratos

Exercício: 2022

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. EXERCÍCIO 2022. DISPENSA. IRREGULARIDADES CONSTATADAS PELA AUDITORIA. DIVERGÊNCIA. REGULARIDADE. MÁCULA REMANESCENTE MERAMENTE FORMAL. MULTA. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL.

P A R E C E R

Versam os presentes autos acerca da análise da **Dispensa n° 06011/2022** realizada pela **Secretaria da Administração do Município de João Pessoa**, tendo como objeto Contratação de instituição financeira para prestação dos serviços de pagamento com exclusividade de salários proventos e vencimentos aposentadorias pensões e similares de servidores ou empregados públicos ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta para atender as necessidades da PMJP em favor do BRB Banco de Brasília SA CNPJ n° 00.000.208/0001-00 pelo prazo de 60 meses no valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões) a serem creditados em favor do município.

Em seu Relatório Inicial, às **fls. 78/85**, a d. Auditoria concluiu, conforme abaixo:

Ante o exposto, entende-se preenchido o requisito do art. 195, § 1º, RITCEPB, quais sejam, os INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES, robustamente evidenciados ao longo deste relatório, bem como o PERIGO NA DEMORA, CAPAZ DE CAUSAR DANOS AO ERÁRIO, pelo risco iminente da assinatura de um contrato que se mostra danoso ao interesse público, notadamente pelos prejuízos ao atendimento dos servidores da Prefeitura de João Pessoa/PB, a fortemente recomendar a SUSPENSÃO CAUTELAR dos atos decorrentes da Dispensa nº 06011/2022, no estado em que se encontrar, até ulterior manifestação deste Tribunal de Contas. Ausente o perigo de dano reverso, na medida em que a própria PMJP declara a possibilidade de prorrogação do contrato anterior por mais 01 (um) ano (fls. 08, item 2.3). De toda sorte, em respeito ao contraditório e a ampla defesa, necessária se faz as CITAÇÕES do Sr. Cícero de Lucena Filho (Prefeito), considerando se tratar de contratação que envolve toda a estrutura municipal, e do Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves (Secretário da SEADJP), e do representante legal do Banco Regional de Brasília – BRB, com fins de que, querendo, apresentem DEFESA para as questões tratadas neste Relatório.

DECISÃO SINGULAR DS1 - TC - 0083/2022, às **fls. 93/98**, pela suspensão cautelar dos atos administrativos decorrentes da **Dispensa nº 06011/2022**.

Petição, às **fls. 109 /137**, apresentada pelo Banco Bradesco S/A.

Após devidamente citados, os responsáveis, por meio de seu causídico, apresentaram esclarecimentos às **fls. 253/838**.

Em sede de análise de defesa, às **fls. 859/870**, a d. Auditoria concluiu o seguinte:

Ante o exposto, após análise dos argumentos defensórios, registre-se que permaneceram todas as irregularidades apontadas na análise inicial, com o consequente entendimento técnico de que a Dispensa nº 06011/2022 é flagrantemente IRREGULAR, e sugestão de confirmação do Acórdão AC1-TC 02700/22 - Decisão Inicial - Sessão 15/12/2022, também no aspectos meritórios, inclusive quanto à aplicação de multa ao gestor responsável, até mesmo como forma de pedagogicamente orientar à Administração para que falhas como essas não sejam repetidas.

Em seguida, por impulso do relator, às **fls. 871/872**, aportaram os autos a este MPC para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A licitação é um procedimento administrativo pelo qual se garante a igualdade de condições a todos aqueles que almejam contratar com a Administração Pública, bem como a seleção da proposta que mais se adequa às suas necessidades, decorrendo de expressa determinação constitucional:

Art. 37. Omissis.

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

Em suma, o dever de licitar é regra no nosso ordenamento jurídico, cabendo exceções apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei.

Nessa toada, cabe aos Tribunais de Contas, no exercício das suas competências, a fiscalização dos procedimentos, atos e contratos, verificando a adequação legal e o correto uso dos recursos.

Pois bem.

No caso *sub analise*, trata-se de **Dispensa nº 06011/2022** realizada pela **Secretaria da Administração do Município de João Pessoa**, a qual teve como objeto a Contratação de instituição financeira para prestação dos serviços de pagamento com exclusividade de salários proventos e vencimentos aposentadorias pensões e similares de servidores ou empregados públicos ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta para atender as necessidades da PMJP – doravante “venda de folha de pagamentos da PMJP”.

A referida dispensa se consubstanciou na contratação do **BRB - Banco de Brasília** (SA CNPJ nº 00.000.208/0001-00), sociedade de economia mista,

pelo prazo de **60 meses** no valor de **R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões)** a serem creditados em favor do município.

Após esquadrihar a documentação encartada nos autos, o Órgão Técnico de Instrução, conforme manifestado em seu relatório técnico, às **fls. 78/85**, apontou diversas irregularidades na **Dispensa nº 06011/2022**, que ensejaram na **Suspensão Cautelar** emitida através da **Decisão Singular DS1-TC 00083/22**.

Quanto às referidas irregularidades, a d. Auditoria em seu primeiro ponto identificou o **descumprimento dos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução Normativa RN TC nº 09/2016, bem como da Portaria nº 187/2018, que estabelecem o envio de documentos complementares quando o procedimento licitatório superar o valor de R\$ 650.000,00**.

Outrossim, o Corpo Técnico aponta que a PMJP cadastrou indevidamente o valor de R\$ 0,01 (um centavo) para a referida licitação que possui o valor de 60 milhões, causando distorção para o cálculo do risco de auditoria.

Em sua defesa, o interessado alega que já realizou as devidas correções através de Solicitação de Alteração (**DOC TC nº 10.176/23**), encartada aos autos às **fls. 164/240**.

Não obstante a diligência dos responsáveis em sanar a referida lacuna, a sua correção deu-se *a posteriori*, isto é, tão somente após o corpo técnico evidenciá-la em seu relatório técnico.

Nessa toada, uma vez que os efeitos advindos da falha já se esvaíram com a análise inicial da d. Auditoria, entende-se que os prejuízos iniciais causados pela pecha à fiscalização desta Corte de Contas, ainda que num primeiro momento, não podem ser relevados.

De mais a mais, as inconsistências das informações constantes nos sistemas desta Corte de Contas violam o dever de transparência que o gestor deve ter com a população, a qual muitas vezes se utiliza de tais ferramentas para fins de controle social da gestão pública.

No entanto, trata-se de **falha meramente formal** e que, portanto, não tem o condão de prejudicar a legalidade da referida dispensa, sem prejuízo da aplicação da sanção pecuniária respectiva com fulcro nos incisos V e VI do art. 56 da LOTCE/PB.

A dispensa teve como suporte legal o artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, que permite a contratação de bens ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenham sido criadas para esse fim específico em data anterior a vigência da referida norma, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado.

Considerando o referido dispositivo legal, o corpo técnico entendeu que o **BRB não fora criado com o fim específico de gestão da folha de pagamento de municípios fora da sua área de atuação**, bem como pela ausência de **comprovação de que preço contratado seja compatível com o praticado no mercado**.

Quanto a primeira parte, o defendente alegou que BRB é um banco de economia mista, com o acionista majoritário sendo o Governo do DF, criado em 1964, e obteve autorização para funcionar concedida pelo Banco Central em 1966. Em 1992, o BRB se tornou um banco múltiplo com carteiras comerciais, câmbio, desenvolvimento e imobiliária, antes mesmo da promulgação da Lei nº 8.666/93. Desse modo, ainda conforme o defendente, BRB pode ser contratado para essa finalidade, com esteio no art. 24, VIII, da LLC, uma vez que se trata de instituição financeira oficial criada para prestar suporte à Administração Pública, incluindo a atividade de gestão de folha de pagamento.

Entende-se que numa interpretação teleológica do referido dispositivo, que a intenção do legislador ao restringir a dispensa àquelas entidades criadas para fim específico em data anterior à vigência da referida lei, foi a de impedir a criação desenfreada pelos entes federados de entidades públicas com o único objetivo de se amoldar à hipótese de dispensa do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93, o que poderia tornar a obrigação de licitar praticamente inócua.

Nessa esteira, nunca foi a intenção do legislador impedir que órgãos ou entidades que modificaram a sua finalidade antes da vigência da Lei de

Licitações e Contratos fossem contratadas diretamente com fundamento na referida hipótese de dispensa.

Parte da doutrina defende a impossibilidade de contratação direta de instituições financeiras públicas, uma vez que tais entidades atuam na exploração de atividades econômicas, sendo, portanto, regidas pelo regime privado e, destarte, sujeitas à concorrência. Sob esse prisma, permitir a dispensa de licitação nessa situação violaria o princípio da isonomia, concedendo uma vantagem às empresas públicas em detrimento das empresas privadas que atuam no mesmo setor. Tal questão também fora suscitada através de petição encartada aos autos pelo Banco Bradesco S.A., às **fls. 109/137**.

Em contraste, há decisões tanto nas Cortes de Contas como no Judiciário que autorizam a contratação direta em tais casos.

Nessa toada, o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 1940/2015-Plenário do TCU, teceu o entendimento de que a contratação direta de instituição financeira para prestação de serviços de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares é possível com base na primeira parte do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, desde que seja demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à realização de procedimento licitatório.

Destarte, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) ao julgar casos análogos entendeu pela regularidade de tais dispensas, conforme ementas:

ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI Nº 8.666/93. Não há irregularidade na dispensa de licitação realizada em conformidade com o disposto no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93. Caso em que contratada a Caixa Econômica Federal, que ofereceu preço compatível com o de mercado, sendo superior àquele anteriormente objeto de contratação e ao proposto pelo banco concorrente. (TRF4, REOAC 2007.72.02.006640-6, QUARTA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, D.E. 15/06/2009)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI Nº 8.666/93. 1. Não há irregularidade na dispensa de licitação realizada em conformidade com o disposto no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93. 2. Ausência de prova a respeito de desvio de finalidade, lesão econômica ou jurídica aos princípios da Administração Pública. 3. Apelação improvida. (TRF4, AC 0002054-55.2008.404.7001, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, D.E. 08/06/2011)

No entanto, tais posicionamentos não são uníssonos, existindo diversos posicionamentos divergentes acerca da matéria, mas não há nenhuma manifestação vinculante do STF, por exemplo, afastando a possibilidade de contratações de tal natureza.

Portanto, tratando-se de uma matéria altamente controvertida, e ante os diversos posicionamentos tanto na doutrina como na jurisprudência, esta Procuradoria entende não ser o caso de impedimento da contratação do BRB com esteio no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93, restando tão somente **avaliar a compatibilidade do preço contratado com o de mercado.**

Quanto a este ponto, a d. Auditoria, em sua análise, entendeu que a justificativa de preço apresentada no Termo de Referência não se apresenta compatível com os preços de mercado, pois apresenta tão somente o salário médio dos servidores presentes na folha de pagamento, o que em tese não espelharia a compatibilidade com os preços de mercado. Outrossim, não se justificaria a vantajosidade a partir do comparativo entre preços de contratações similares em que se utiliza como parâmetro o contrato anterior atualizado pelo IPCA acumulado no período.

O defendente, por sua vez, alegou que o processo de pesquisa de preços seguiu as exigências da norma municipal, tendo sido cotados valores em contratações similares ao objeto da dispensa. Além disso, o valor do contrato celebrado em 2018, atualizado pela variação do IPCA até agosto de 2022, ratifica que o preço praticado na presente proposta de contratação está adequado aos valores de mercado. Tal parâmetro seria usualmente adotado pelos órgãos públicos quando da contratação dos serviços em questão via dispensa, tendo sido aceito pela própria Corte de Contas em outras ocasiões.

Como é cediço, as contratações públicas devem ser precedidas de pesquisa de preços, sejam aquelas provenientes de contratação direta ou através de regular procedimento licitatório.

Nessa esteira, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 7º, § 2º, inciso II e art. 40, § 2º, inciso II exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

A cotação de preços é a etapa principal do processo e deve ser precedida da ampla pesquisa de mercado público, nos termos do artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.

Portanto, o objetivo da pesquisa de mercado é possibilitar uma **estimativa** mais realista possível do preço de mercado do bem ou serviço em questão, em outras palavras, permite estimar o valor médio de mercado para a prestação de um serviço ou fornecimento de um bem.

Desse modo, por se buscar uma estimativa que mais se aproxime da realidade e considerando a complexidade em definir o preço de mercado quando o objeto envolve a “venda da folha de pagamentos” de uma entidade pública com um grande número de servidores, entende-se ser perfeitamente possível lançar mão de métodos estatísticos, como a aplicação de medidas de tendência central, como média e mediana, para estimar o preço praticado no mercado, desde que amparada em ampla coleta de informações sobre preços praticados no mercado para produtos ou serviços similares ao objeto da licitação.

Este *Parquet* de Contas entende que na ausência de índices específicos ou setoriais (aplicáveis ao objeto/setor) para atualização de preços praticados no mercado, quando se é necessário o **comparativo de preços de contratações similares**, de forma a espelhar o mais próximo possível a realidade, o **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)** poderá ser aplicado, uma vez que se trata de um índice oficial amplamente aplicado na atualização de preços e valores no mercado, inclusive no financeiro. O que não isenta os responsáveis por eventual sobrepreço

identificado e ausência de economicidade quando da avaliação da efetiva execução contratual.

Quanto aos demais apontamentos trazidos pelo corpo técnico, não se vislumbra, *a priori*, presente qualquer ilegalidade aparente ou de dano ao erário, apesar de demandar um acompanhamento de perto por parte desta Corte de Contas no que tange à efetiva execução contratual, além da eficiência dos serviços a serem prestados.

Portanto, entende-se que os referidos pontos elencados pela d. Auditoria deve ser objeto de acompanhamento quando da execução contratual, sendo os interessados responsabilizados por eventuais danos identificados.

EX POSITIS, este Representante Ministerial opina pela:

1. **REGULARIDADE** formal da **Dispensa nº 06011/2022** realizada pela Secretaria da Administração do Município de João Pessoa, sem prejuízo do acompanhamento da efetiva execução contratual, com consequente revogação dos efeitos da cautelar expedida;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável pela falha formal constatada, qual seja, cadastro irregular do valor da licitação, nos termos do artigo 56, incisos V e VI da LOTCE/PB, a qual poderá ser mitigada, a critério do colegiado, considerando que o vício foi corrigido durante a instrução processual;

É o parecer.

João Pessoa, 17 de março de 2023.

Manoel Antônio dos Santos Neto
Procurador do Ministério Público de Contas - PB