



## PARECER JURÍDICO

### Parecer nº 406/2019

Pregão Eletrônico nº 020/2019

Processo Administrativo: 170/2019

Consultante: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, MAIOR PREÇO, DESTINADO A CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM CARÁTER EXCLUSIVO DE PAGAMENTO DA FOLHA DE SALÁRIO DOS SERVIDORES ATIVOS, EFETIVOS, CONTRATADOS, COMISSIONADOS, INATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO E DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO (IPSMCN) E CONCESSÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO EM FOLHA DE PAGAMENTO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO – MA. PARECER PELA APROVAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO E PROSSEGUIMENTO DA FASE EXTERNA.

## I – RELATÓRIO



Em cumprimento a Lei 8.666/93, a Comissão Permanente de Licitação, encaminhou à esta procuradoria o processo administrativo acima mencionado, para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto é a contratação de instituição financeira para prestação de serviços em caráter exclusivo de pagamento da folha de salário dos servidores ativos, efetivos, contratados, comissionados, inativos, aposentados e pensionistas da Prefeitura Municipal de Coelho Neto e do Instituto de Previdência Social do Município de Coelho Neto (IPSMCN) e concessão de crédito consignado em folha de pagamento, para atender as necessidades do município de Coelho Neto.

Os autos, contendo 104 páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos: Ofício nº 481/2019, solicitação do Secretário Municipal de Planejamento, Administração e Finanças para abertura do presente processo licitatório; Portaria nº 426/2018, que nomeia o Secretário Municipal de Planejamento, Administração e Finanças; Decreto nº 183/2018, que designa ordenador de despesa o Secretário Municipal de Planejamento, Administração e Finanças; Estudo de viabilidade econômico-financeira ativos bancários – folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Coelho Neto – MA; Termo de Referência, com anexo A – Manual de Procedimentos operacionais da folha de pagamento e B – Pirâmide salarial; Autorização para abertura do presente procedimento licitatório; Autuação; Portaria nº 687/2019, nomeando pregoeiro e a equipe de apoio e sua publicação; Minuta do Edital, contendo 5 (cinco) anexos; Despacho solicitando parecer jurídico acerca da Minuta do Edital e seus anexos.

É o breve relatório dos fatos.





## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Dos requisitos legais para a realização do pregão eletrônico

O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002 e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/93. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002.

Já a modalidade de pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito municipal, é regulamentada pelo Decreto nº 330/2019, que assim dispõe:

Art. 2º. A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de lances sucessivos.

Art. 3º. O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 1º. Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

§ 2º. Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.



Fls. 108  
Ass. [assinatura]

ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PREFEITURA DE  
**COELHO NETO**  
CONSTRUINDO A CIDADE QUE QUEREMOS

§ 3º O pregão eletrônico será conduzido pelo pregoeiro do órgão promotor da licitação, utilizando os recursos de tecnologia da informação próprios ou por acordo de cooperação técnica junto a terceiro, que, neste caso, atuará como provedor do sistema eletrônico, sem qualquer ônus para o Município.

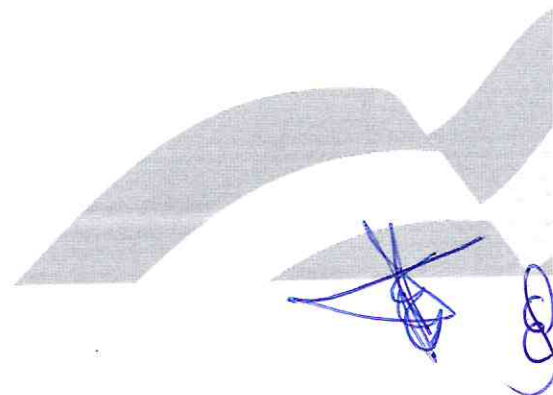
Assim, quanto a caracterização de bens e serviços comuns para efeitos do emprego da modalidade pregão, conforme dispositivo acima citado, o bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado.

Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda.

Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado.

Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas.

O Ato Convocatório no presente caso traz o objeto que se pretende adquirir com o presente certame, discriminando nos anexos as características e quantificação dos mesmos, que se adequam à condição de bens comuns, ou seja, são objetivamente definidos, o que dá azo para a seleção de prestadores através da modalidade eleita.







O Triunal de Contas da União em consulta sobre o mesmo objeto do presente procedimento, entende que o procedimento aqui adotado é inteiramente legal, vejamos o posicionamento:

**Acórdão**

Acórdão 1940/2015-Plenário

**Data da sessão:** 05/08/2015

**Relator:** WALTON ALENCAR RODRIGUES

**Área:** Licitação

**Tema:** Pregão

**Subtema:** Obrigatoriedade

**Outros indexadores:** Gestão, Folha de pagamento, Consulta, Pregão eletrônico, Instituição financeira

**Tipo do processo:** CONSULTA

**Enunciado:** 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 "maior preço"**, em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

**Resumo**

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



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

110  
Ass. *gh*



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





Fls. 111  
wh

ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PREFEITURA DE  
**COELHO NETO**  
CONSTRUINDO A CIDADE QUE QUEREMOS

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".

(...)





(negritamos)

Fls.	112
Ass.	<i>[assinatura]</i>

## DAS FORMALIDADES

1 - Consta dos autos a requisição de contratação de instituição financeira para prestação de serviços em caráter exclusivo de pagamento da folha de salário dos servidores ativos, efetivos, contratados, comissionados, inativos, aposentados e pensionistas da Prefeitura Municipal de Coelho Neto e do Instituto de Previdência Social do Município de Coelho Neto (IPSMCN) e concessão de crédito consignado em folha de pagamento, para atender as necessidades do município de Coelho Neto, devidamente subscrita pelo Secretário solicitante.

2 - Consta no procedimento a justificativa da necessidade da aquisição onde o Secretário solicitante apresenta os motivos para a presente aquisição, o objeto está objetivamente definido, e o instrumento convocatório traduz as informações exigidas pela legislação, conforme termo de referência anexo.

3 - Quanto ao valor estimado para aquisição, consta dos autos um estudo de viabilidade econômico-financeira ativos bancários da folha de pagamento, que serviu de parâmetro para fixação do valor estimado para a contratação.

4 - Consta dos autos a AUTORIZAÇÃO para abertura do presente procedimento.

6 - O presente procedimento encontra-se formalmente em ordem, devidamente autuado, com suas folhas numeradas e rubricadas pelos servidores responsáveis pela juntada dos referidos documentos, contendo o ato que designa a Comissão Permanente de Licitação.





## Das minutas do edital e contrato

Fis.	113
Ass.	Ch

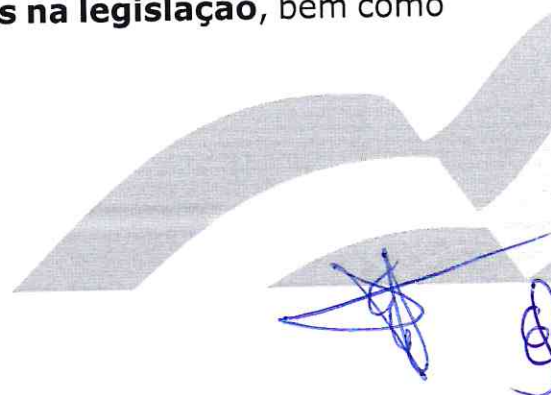
O Edital e minuta do contrato preenchem os requisitos exigidos na legislação. O objeto da licitação está descrito de forma clara. A previsão da documentação para habilitação está de acordo com os dispositivos legais pertinentes da Lei de Licitações e do Pregão Eletrônico. Consta na minuta do edital o valor mínimo da proposta a ser ofertada, condições para o interessado participar da licitação, julgamento para proposta de preço e habilitação, previsão de recursos, penalidades, do pagamento e por fim todos os anexos pertinentes.

Enfim, foram observados os requisitos do Edital conforme as previsões do Art. 40 da Lei 8666/93.

## III – CONCLUSÃO

A análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Coelho Neto - MA.

Desta forma, compulsando os autos administrativos, **verifica-se que o procedimento no que se refere ao Edital e seus anexos se encontram dentro das exigências previstas na legislação**, bem como





ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



que os atos até então praticados foram dentro da legalidade, não havendo nada que possa obstar o prosseguimento do feito.

Fls.	114
Ass.	<i>[Signature]</i>

É o parecer.

S.M.J.

Coelho Neto - MA, 27 de dezembro de 2019.

*[Signature]*  
**ELANNE CARLUANDA FERREIRA E SILVA**

Assessora Jurídica do Município de Coelho Neto - MA  
Portaria nº 028/2017 - OAB/MA 16019

*DESPACHO da Procuradora Geral do Município:*

1. Aprovo o presente parecer.
2. Encaminhe-se para a autoridade consulente, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

*[Signature]*  
**Eliana de Sousa Lima**  
Procuradora Geral do Município