



Processo TC N°. 10.336/22

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise da Dispensa nº 06011/2022, realizada pela Secretaria da Administração do Município de João Pessoa, objetivando 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 Prefeitura Municipal de João Pessoa.

O valor foi da ordem R\$ 60.000.000,00, pelo prazo de 60 (sessenta meses) meses, tendo sido contratada a empresa BRB - Banco de Brasília S/A.

Do exame da documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu relatório apontando as seguintes irregularidades:

- 1. Ausência de documentos complementares do procedimento licitatório exigíveis para contratações acima de R\$ 650.000,00, nos termos da Resolução Normativa desta Corte, porquanto incompreensível as razões da PMJP ter cadastrado uma licitação de R\$ 60 milhões com o ínfimo valor de R\$ 0,01 (um centavo), fato que requer explicação do gestor responsável.*
- 2. A dispensa de licitação foi amparada no art. 24, VIII, Lei 8.666/1993, que faculta a contratação de serviços prestados por entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criada para esse fim específico, no caso dos autos, gestão da folha de pagamento de município, no entanto, a contratação foi realizada com o Banco Regional de Brasília – BRB, criado com a função de dotar o Governo do Distrito Federal – GDF de um agente financeiro que possibilitasse captar os recursos necessários para o desenvolvimento daquela região;*
- 3. Justificativa de preço apresentada com adoção de critérios inadequados para demonstrar se a instituição financeira está aderente (ou não!) aos valores praticados no mercado;*
- 4. Tentativa de justificar a vantajosidade da contratação com a atualização do contrato anterior pela variação do IPCA, pois certamente as instituições bancárias consideram outros parâmetros neste modelo de negócio, a exemplo da grande soma de valores disponível para ser aplicada no mercado financeiro, bem como a venda de serviços associada a esta captação de clientes (empréstimos, seguros etc.).*
- 5. Necessidade de se comprovar o prometido repasse de contrapartida financeira de R\$ 60.000.000,00 (Sessenta milhões de reais) do BRB para a Prefeitura de João Pessoa/PB, bem como esclarecer qual será a destinação dada a este dinheiro;*
- 6. Previsão no termo de referência de disponibilização pela Prefeitura de áreas para a implantação dos Postos de Atendimento Bancários (PABs) sem ônus para o BRB.*
- 7. Termo de referência apresentando a vigência contratual, de partida, de 60 meses, com distorcida interpretação do art. 57, e inclusive com a imposição de obrigações para além da gestão do Sr. Cícero de Lucena Filho (Prefeito), cujo mandato se encerrará em 31/12/2024*

Por meio da Decisão Singular DS1 TC nº 083/2022, e à luz do Art. 28, inciso XXXIX do Regimento Interno de Tribunal de Contas, o Conselheiro Presidente Fernando Rodrigues Catão, decidiu:

1. Emitir, com arrimo no § 1º do art. 195 do Regimento Interno (Resolução Normativa RN TC 10/2010), MEDIDA CAUTELAR determinando ao Secretário de Administração e ao Prefeito do Município de João Pessoa, respectivamente Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves e ao Sr. Cícero de Lucena Filho, que se abstenham de dar prosseguimento aos atos decorrentes da Dispensa nº 06011/2022, suspendendo-a no estágio em que se encontrar, até decisão final do mérito;



Processo TC nº. 10.336/22

2. Determinar citação dirigida aos supracitados gestores, facultando-lhe a apresentação de justificativa e/ou defesa acerca do Relatório de fls. 78/85, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 56, IV, da Lei Complementar nº 18, de 13 de julho de 1993 e outras cominações aplicáveis ao caso;

3. Determinar Oitiva da d. Auditoria sobre a matéria, depois da defesa e comprovação das providências adotadas visando o restabelecimento da legalidade.

A decisão acima mencionada foi referendada pelo Acórdão AC1 TC nº. 2700/2023, em Sessão da Eg. 1ª Câmara, de 15.12.2022.

Atendendo às determinações desta Corte, o gestor do órgão, por meio de seu representante legal, acostou defesa aos autos, tendo a Unidade Técnica, após análise, entendido remanescerem as seguintes falhas:

- a) Cadastramento do procedimento com valor de R\$ 0,01 (um centavo), sem o envio de documentos complementares, e distorcimento do cálculo do risco de auditoria. Situação que deve ser esclarecida e corrigida pelo gestor responsável.**

A defesa acostou documento com a devida correção. Todavia, a Unidade Técnica entende que a juntada dos documentos complementares de licitação às fls. 167/240, e a posterior correção do valor da licitação, comprovam o distorcimento do risco de auditoria causado pela informação de que esta contratação teria valor de R\$ 0,01 (um centavo). Prática que deve ser desestimulada com a aplicação de multa, até mesmo como forma de, pedagogicamente, orientar a Administração para que essa falha não seja repetida.

- b) A presente dispensa de licitação foi amparada no art. 24, VIII, Lei 8.666/1993, que faculta a contratação de serviços prestados por entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criada para esse fim específico.**

De acordo com a Auditoria, o Banco Regional de Brasília foi criado pela Lei Federal nº 4545/1964, com a função de dotar o Governo do Distrito Federal de um agente financeiro que possibilitasse captar os recursos necessários para o desenvolvimento da região. Portanto, não foi criado com o fim específico de gestão da folha de pagamento de municípios fora da sua área de atuação.

- c) O art. 24, VIII, Lei 8.666/1993, além de exigir que a entidade tenha sido criada para esse fim específico, também requer que a comprovação de que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.**

Conforme se extrai do termo de referência (fls. 09), a avaliação da vantajosidade parece ter considerado apenas o contrato anterior, aparentemente, sem nem mesmo o antigo Banco ter sido consultado para nova oferta de valores.

- d) O termo de referência também aponta, às fls. 08, que o contrato anterior tem possibilidade de prorrogação de vigência por mais 01 (um) ano, e consulta no site do Banco Regional de Brasília – BRB mostra que inexistem agências físicas no Estado da Paraíba, de modo a evidenciar os prejuízos no atendimento dos servidores da Prefeitura de João Pessoa/PB com esta mudança abrupta. Além disso, o termo de referência, às fls. 21, prevê que o BRB pode instalar as agências físicas em até 90 (noventa) dias após a publicação do contrato, o qual não foi encontrado no Tramita e nem no Portal da Transparência da PMPJ. Inclusive com possibilidade de prorrogação deste prazo, em nítido risco de prejuízos no atendimento aos servidores do município de João Pessoa/PB, já no início de 2023.**



Processo TC nº. 10.336/22

- e) **Necessário se faz também comprovar o prometido repasse de contrapartida financeira de R\$ 60.000.000,00 (Sessenta milhões de reais) do BRB para a Prefeitura de João Pessoa/PB, bem como esclarecer qual será a destinação dada a este dinheiro, em parte, fruto da exploração do Capital dos salários dos servidores da Prefeitura de João Pessoa/PB.**

A defesa infromou que o repasse não foi efetuado em decorrência da suspensão cautelar dos atos decorrentes da Dispensa de Licitação de se trata.

- f) **O termo de referência, fls. 18, prevê que a PMJP disponibilize, sem ônus para o BRB, áreas para a implantação dos Postos de Atendimento Bancários (PABs). Essa situação, aparentemente, colide com a disposição do item 11.5, no que é registrado se tratar de concessão com ônus, inclusive com a possibilidade de que o BRB possa explorar espaços públicos da PMJP para expandir seus negócios privados para o atendimento do público externo.**

Ao se manifestar sobre o feito, o MPJTCE, por meio do Procurador Manoel A D S Neto, emitiu o Parecer nº. 517/23 seguintes termos:

- 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. 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.



Processo TC nº. 10.336/22

- Há decisões tanto nas Cortes de Contas como no Judiciário que autorizam a contratação direta em tais casos. 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 à **comprovação de que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado**, a d. Auditoria, em sua análise, entendeu que a justificativa de preço apresentada no Termo de Referência não se apresenta compatível com aqueles 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.

- O 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, entendendo-se, ainda, que os referidos pontos elencados devem ser objeto de acompanhamento quando da execução contratual, sendo os interessados responsabilizados por eventuais danos identificados.

Ante o exposto, opinou o representante do Ministério Público de Contas 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 relatório e houve notificação dos interessados para a presente Sessão.



Processo TC nº. 10.336/22

VOTO

Não obstante o entendimento do Órgão Técnico, este Relator acompanha o posicionamento do representante do Ministério Público de Contas, porém, sem aplicação de multa, por entender que as falhas remanescentes não causaram prejuízo ao erário. Assim, VOTO para que os Membros da Eg. 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1. Julguem **regular** a Dispensa de Licitação nº. 06011/2022, realizada pela Secretaria da Administração do Município de João Pessoa, objetivando a Contratação de instituição financeira para prestação dos serviços relativos à Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de João Pessoa;
2. Revoguem os efeitos da cautelar expedida;
3. Determinem o acompanhamento da efetiva execução contratual;

É o voto.

Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR



Processo TC N° 10.336/22

Objeto: Dispensa de Licitação

Órgão: Secretaria da Administração do Município de João Pessoa

Gestor: Ariosvaldo de Andrade Alves

Patrono/Procurador: Carlos Roberto Batista Lacerda

Licitação. Dispensa. Pela regularidade.
Determinações. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – nº 0680/2023

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC nº. 10.336/22, que trata da análise da Dispensa nº 06011/2022, realizada pela Secretaria da Administração do Município de João Pessoa, objetivando 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 Prefeitura Municipal de João Pessoa, acordam os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do VOTO do Relator, contrariamente ao posicionamento do representante do Ministério Público de Contas no que diz respeito à aplicação de multa, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- a) Julgar **regular** a Dispensa de Licitação nº. 06011/2022, realizada pela Secretaria da Administração do Município de João Pessoa, objetivando a Contratação de instituição financeira para prestação dos serviços relativos à Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de João Pessoa;
- b) Revogar os efeitos da cautelar expedida;
- c) Determinar o acompanhamento da efetiva execução contratual.

Presente ao Julgamento o (a) Representante do Ministério Público.

Registre-se. Publique-se. Cumpra-se.

TC- Sala das Sessões da 1ª Câmara – Plenário Cons. Adailton Coelho Costa
João Pessoa, 30 de março de 2023.

Assinado 3 de Abril de 2023 às 11:38



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 31 de Março de 2023 às 12:18



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 31 de Março de 2023 às 15:31



Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO