



PROCESSO: 837554

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: ITAMAR ANTÔNIO DINIZ

(Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Três Pontas/MG)

PROCEDÊNCIA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE TRÊS PONTAS/MG - IPREV

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Itamar Antônio Diniz, Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Três Pontas/MG - IPREV, que possui natureza jurídica de autarquia nos termos da Lei Municipal nº 1.646/1994¹.

Com o intuito de contratar instituição financeira para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores públicos municipais, por meio de licitação na modalidade pregão do tipo melhor oferta de preço, o Consulente indaga sobre a possibilidade de o edital prever forma de pagamento mediante a transmissão de imóvel devidamente avaliado no maior lance.

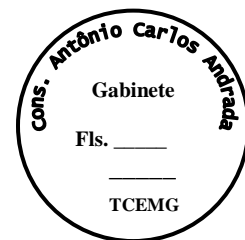
Segundo informação constante da petição inicial de fls. 01/02, o interesse justifica-se pelo fato de o Instituto não possuir sede própria e o Ministério da Previdência Social haver proibido a aquisição de imóvel por parte da entidade autárquica.

¹ Disponível em: <<http://www.iprevtrespontas.com.br>>. Acesso em: 22/11/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Antônio Carlos Andrada



É o relatório, no essencial.

À Secretaria do Pleno.

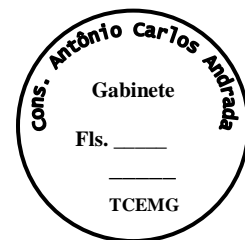
Incluir em pauta.

Tribunal de Contas, em 17/12/2010.

Conselheiro Antônio Carlos Andrada

Relator

RL



PROCESSO: 837554

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: ITAMAR ANTÔNIO DINIZ

(Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Três Pontas/MG)

PROCEDÊNCIA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE TRÊS PONTAS/MG - IPREV

PRELIMINAR

Com base no art. 210 do RITCMG, verifico a legitimidade do Consulente e a pertinência da matéria questionada, que se insere na competência deste Tribunal de Contas e não se refere a caso concreto, permitindo pronunciamento em tese, excluindo da análise desta Corte, no entanto, as questões específicas que envolvem o interesse da autarquia na obtenção de imóvel por meio do procedimento licitatório.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 212 do RITCMG, conheço desta Consulta.



MÉRITO

A contratação de serviços bancários referentes à folha de pagamento do funcionalismo público vem se transformando em importante fonte de receita para as entidades estatais, tendo em vista o grande interesse das instituições financeiras nessa numerosa e estável categoria de clientes, o que se verifica pelas quantias pagas pelos bancos para a aquisição das respectivas contas.

Diante das vantagens auferidas pelo Poder Público e do interesse das instituições financeiras, impõe-se a realização de procedimento licitatório com vistas à observância do princípio da isonomia e à obtenção da melhor proposta para a Administração.

Todavia, doutrina e jurisprudência discutem a modalidade e o tipo de licitação mais adequados para a aquisição dos serviços bancários, considerando as especificidades dessa contratação, que não se enquadra perfeitamente nos procedimentos licitatórios tipificados em lei.

A Consulta nº 797451, apreciada na Sessão Plenária de 09/12/2009, da relatoria da Conselheira Adriene Andrade, fixou o entendimento deste Tribunal de Contas sobre o tema subjacente ao presente estudo no sentido da possibilidade de contratação, por meio de licitação na modalidade pregão com melhor oferta de preço, de instituição financeira privada para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores municipais.²

Com o propósito de enriquecer ainda mais a robusta argumentação tecida no aludido parecer, peço vênica para a transcrição de elucidativo trecho constante de julgado do Tribunal de Contas da União:

² O Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3.042/2008, Rel. Min. Augusto Nardes, julgamento em 10/12/2008, DOU de 12/12/2008) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (Resolução RC nº 029/2008 e Resolução RC nº 007/2010) seguem a mesma orientação.



62. A norma do Pregão, ao prever apenas o critério de menor preço, tem como objetivo a regulação de uma modalidade que busca máxima eficiência, celeridade e economicidade para as aquisições da Administração. No contexto da realidade fática em que a norma surgiu, não se vislumbrava a possibilidade de o ente público, ao usufruir de um serviço ofertado pelo particular, ser efetivamente remunerado. Esta realidade, no entanto, vem-se transformando, uma vez que o conjunto de relações econômicas, sociais e organizacionais da sociedade constituem um campo em constante mutação. Prova disso é a exploração do inegável potencial econômico-financeiro resultante da negociação das folhas de pagamento de servidores dos entes públicos estaduais e municipais com bancos privados, conforme analisado no item 19 da presente instrução.

63. Nesse caso, o critério maior oferta atende mais ao interesse público do que o de menor preço, desde que o primeiro seja viável do ponto de vista mercadológico. Nesse sentido, a realização de Pregão adotando critério de julgamento não previsto na legislação somente seria, em princípio, admissível em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos da previdência social.³

Ainda sobre a matéria, pertinente a citação da doutrina do Professor Carlos Pinto Coelho Motta:

Admite-se, pois, em princípio, a utilização do pregão para o processamento das folhas de pagamento; e mesmo a utilização do critério de maior valor de oferta, desde que bem justificado e fundamentado, combinando os arts. 4º, inc. VIII e 9º da Lei nº 10.520/02 com os arts. 3º e 45, inc. IV, da Lei nº 8.666/93. **Esse tipo de certame está sendo denominado, em círculos especializados, como “pregão negativo”.**⁴ (Grifo nosso)

³ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.042/2008, Rel. Min. Augusto Nardes, julgamento em 10/12/2008, DOU de 12/12/2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 22/11/2010.

⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Contratação de serviços bancários pela administração pública.** Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC 05/191/JAN/2010. Disponível em: <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em: 22/11/2010.



Considerando a utilização do denominado “pregão negativo” para a contratação de serviços bancários referentes à folha de pagamento de pessoal, o Consulente indaga sobre a possibilidade de o maior lance ser pago ao Poder Público contratante mediante a transmissão de bem imóvel.

Compulsando a Lei Federal nº 10.520/2002 e a Lei Estadual nº 14.167/2002, que regulamentam o pregão, bem como a Lei Federal nº 8.666/93, de aplicação subsidiária, não se encontra diretriz normativa que esclareça o problema, o que se pode justificar pelo fato de o procedimento licitatório pretendido não possuir rito próprio previsto em lei, resultando da combinação de normas com a finalidade de atender ao interesse público consubstanciado na chamada “alienação de folha de pagamento”⁵.

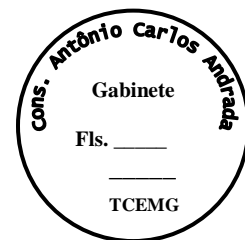
Em que pese a ausência de regra específica, em resposta a Consulta com objeto similar ao ora discutido, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás entendeu “pela possibilidade de recebimento de bem, advindo da venda da folha de pagamento”⁶.

Trata-se de hipótese de dação em pagamento, modalidade de extinção das obrigações regulamentada nos arts. 356 a 359 do Código Civil por meio da qual “o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida”.

No âmbito do Direito Público, o inciso XI do art. 156 do Código Tributário Nacional prevê a dação em pagamento em bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário.

5 LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. **Da chamada "alienação de folha de pagamento". Natureza jurídica, licitação e dispensa à luz do ordenamento constitucional.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, nº 2403, 29/01/2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14261>>. Acesso em: 24/11/2010.

6 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás: Resolução RC nº 007/2010.



Assim sendo, se a Fazenda Pública pode receber um bem imóvel de contribuinte para o adimplemento de uma obrigação tributária, não vislumbro óbice na utilização do mesmo procedimento na seara administrativa, por analogia, em que o particular contratado pagaria o lance ofertado no “pregão negativo” mediante a transmissão de bem imóvel, desde que a operação atenda ao interesse público da Administração contratante.

A doutrina admite a dação em pagamento como forma de aquisição de bem por parte da Administração Pública desde que haja avaliação prévia e autorização legal, como se observa no pensamento de Diogenes Gasparini⁷:

Para que a Administração Pública receba determinado bem em pagamento de uma dívida da qual é credora, hão de preexistir avaliação e lei autorizadora. A lei é necessária já que se trata de extinguir um crédito por prestação diferente da convencionada ou prescrita na legislação.

O autor assevera, ainda, que se aplicam à dação em pagamento, uma vez determinado o preço da coisa oferecida em substituição à prestação devida, conforme preceitua o art. 357 do Código Civil, as normas relativas ao contrato de compra e venda.

Em observância à dinâmica do pregão, os critérios de aceitação das propostas estabelecidos na fase interna da licitação, as propostas apresentadas pelos licitantes na sessão e os lances verbais deverão ser expressos na moeda corrente nacional, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93⁸.

⁷ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 838.

⁸ Renato Geraldo Mendes, comentando o art. 5º da Lei nº 8.666/93, leciona que “o dispositivo enuncia o ‘princípio da expressão monetária nacional’, que informa o processo de contratação pública. Assim, como regra, os preços, custos e valores devem ser em reais. Entretanto, admite-se, nos termos do art. 42, a adoção de moeda estrangeira nas licitações internacionais.” (MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 7. ed. Curitiba: Zênite, 2009. 1.200 p. p. 57).



No entanto, respondendo especificamente a indagação do Consulente, entendo que o edital da licitação deverá prever como forma de adimplemento do contrato administrativo a dação em pagamento em imóveis, estabelecendo regras referentes à avaliação do bem e sua aceitação, condicionando-se ao consentimento da Administração contratante e ao atendimento do interesse público, além de prévia autorização legislativa no âmbito da respectiva entidade federativa.

É dizer, o recebimento de bem imóvel como pagamento, parcial ou total, seria previsto no edital como uma faculdade do ente estatal e, não, como direito subjetivo do licitante vencedor, vez que uma das finalidades da licitação consiste em selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso, se for benéfico para o Poder Público a dação em pagamento em bem imóvel, não vislumbro impedimento de natureza alguma, desde que se fundamente e observe os requisitos expostos no presente parecer, dada a excepcionalidade da situação jurídica.

CONCLUSÃO

Pelas razões elencadas acima, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

Na contratação de instituição financeira para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores públicos, por meio de licitação na modalidade pregão com melhor oferta de preço, é possível o pagamento do maior lance mediante dação em pagamento em bens imóveis, desde que haja lei autorizadora e esteja devidamente previsto e regulamentado no edital da licitação, respeitados, ainda, o interesse público e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Antônio Carlos Andrada



É o parecer que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

Tribunal de Contas, em __/__/2011.

Conselheiro Antônio Carlos Andrada

Relator