



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Convocação Pública nº 001/2021 - SEMAD.

Objeto: Credenciamento de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central – BACEN, para concessão de crédito pessoal, mediante consignação em folha de pagamento, em condições especiais, com redução de juros praticados, aos servidores públicos ativos e inativos (titulares de cargos efetivos e de empregos públicos permanentes) bem como aos ocupantes de cargos em comissão da Administração direta e indireta do Poder Executivo do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos.

Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos, do Processo de Chamamento Público nº 001/2021 - SEMAD, visando o Credenciamento de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central – BACEN, para concessão de crédito pessoal, mediante consignação em folha de pagamento, em condições especiais, com redução de juros praticados, aos servidores públicos ativos e inativos (titulares de cargos efetivos e de empregos públicos permanentes) bem como aos ocupantes de cargos em comissão da Administração direta e indireta do Poder Executivo do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente OPINATIVO, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA ANÁLISE JURÍDICA

É imprescindível, na fase interna ou preparatória do processo licitatório, a minuta do edital e do contrato. Nesse sentido deverá ser considerado todos os atos atinentes ao início do processo e elaboração das minutas, sendo respeitados a necessidade e conveniência da contratação; se os pressupostos legais para a contratação estão presentes (desde a solicitação, autorização até a disponibilidade orçamentária); se há prática de atos antecedentes imprescindíveis à licitação, tais como quantificação da necessidade administrativa, pesquisa de preços, estimativa da contratação); definição do objeto de forma clara, concisa e objetiva; definição da modalidade a ser adotada; termo de referência e critério de julgamento.

Cumpra lembrar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo presume-se que suas características, requisitos e avaliação técnica, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Administração, por meio do memorando nº 0402/2021 SEMAD (fl. 01-02), justificou a necessidade do objeto alegando que: *“Por se apresentar como a modalidade de empréstimo livre mais vantajosa para pessoa física e que possui o menor custo aos servidores públicos do Município de Parauapebas, possibilitando o acesso à linha de crédito com juros mais baixos (com taxas de juros fixas, sem alterações independentemente do número e valor das parcelas) e prazos de pagamento mais estendidos, recurso este que pode ser utilizado para quitar outras dívidas, serve também como instrumento para composição do orçamento doméstico, importante para o arranjo financeiro familiar dos servidores municipais, bem como para fomentar a economia local.”*

Argumentou ainda que:

Fundamenta-se a presente solicitação de Chamamento Público, face à necessidade de atender a uma demanda real, vislumbrada pela Administração Pública Municipal. O processo de consignação em folha de pagamento é uma modalidade de desconto cuja eficácia decorre da grande confiança e estabilidade das relações de trabalho entre o Município, consignantes e consignatários. Uma vez que a Lei nº 4 10.820, de 17 de dezembro de 2003, em seu art. 40, § 4º dispõe “Para a realização – das operações referidas nesta Lei, é assegurado ao empregado o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com o empregador, com sua entidade sindical, ou qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha, - ficando o empregador obrigado a proceder aos descontos e repasses por ele contratados e autorizados”. Desta forma, solicitamos que seja realizado o CREDENCIAMENTO de instituições financeiras interessadas na concessão de empréstimos consignados em folha de pagamento aos servidores públicos ativos e inativos (titulares de cargos efetivos e de empregos públicos permanentes), bem como aos ocupantes de cargos em comissão da Prefeitura Municipal de Parauapebas, com vistas a atender ao cumprimento do disposto na Lei supracitada. A escolha pelo Procedimento de Licitação na modalidade Credenciamento possui previsão na Lei Federal 8.666/93 especialmente no Caput do artigo 25, e conforme disposto no art.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



10 do Decreto Municipal nº 1.219/2021. O chamamento público ocorre nas situações em que a Administração não pretende contratar uma empresa ou um número limitado delas, mas todas as que tiverem interesse no objeto ofertado. Nesse sentido, não há relação de exclusão, o que, por sua vez, inviabiliza a competição. A contratação por credenciamento, mediante sistema de chamamento público, cuja convocação é aberta a todas as empresas interessadas na prestação do serviço, implica a contratação daqueles que tiverem interesse e que satisfaçam as condições exigidas no instrumento convocatório. Pelas razões expostas, fica evidenciados que o Credenciamento do serviço em questão seja a modalidade que atende aos interesses desta Administração Pública Municipal”.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Entretanto se faz necessário reiterar pontos acerca da fundamentação para a referida solicitação já tratado no despacho de fls. 32. Com relação ao Decreto nº 1.219, art. 3º que remete ao art. 79 da lei Federal nº 14.133/2021, informado nos autos pela pasta solicitante como fundamentação, esta assessoria jurídica reitera que a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) ainda não está sendo aplicada no Município de Parauapebas pelos motivos expostos no referido despacho. Assim, esta análise se conduzirá pelos meios convencionais já adotados em outros credenciamentos analisados por esta Procuradoria Geral.

Pois bem. A licitação corresponde ao processo administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pretendida pela administração pública, em necessidade ao atendimento do princípio do interesse público, buscando a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. A Lei 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e contratos administrativos, bem como princípios norteadores e regras fundamentais, que regem mediante o interesse a toda a atividade administrativa, destarte aso princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No entanto existe alguns princípios inerentes ao procedimento licitatório que estabelecem suas peculiaridades, em especial da competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, formalismo, julgamento objetivo, isonomia, dentre outros contidos na Lei 8.666/93. A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para obras, compras, serviços e alienações da Administração Pública, nos termos do já mencionado art. 37, XXI, da CF/88. Entretanto, existem situações previamente estabelecidas por lei, onde a regra licitatória é dispensada ou inexigível, com base ao princípio da economicidade e ainda a presença clara do interesse público.

Ainda de acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, esse fato se deve porque “o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico”. Cumpre informar que a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



chamada pública, não se trata de modalidade específica de licitação, mas tão somente um procedimento acessório à dispensa de licitação.

Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de atender a uma demanda real, vislumbrada pela Administração Pública Municipal, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De acordo com a Consultoria Zênite, o credenciamento caracteriza-se quando, quanto maior for o número de empresas que atendam às exigências traçadas pela Administração, melhor estará atendido o interesse público, *verbis*:

5124 – Contratação pública – Inexigibilidade – Credenciamento – Aspectos gerais O texto aborda os aspectos gerais do instituto do credenciamento, sua definição, sua distinção em relação ao registro cadastral e a préqualificação, a finalidade, o fundamento jurídico, bem como suas hipóteses de cabimento. Uma das conclusões do autor é a seguinte: “O credenciamento tem cabimento nas situações em que o fim almejado pela Administração somente poderá ser atendido pela contratação do maior número possível de interessados que venham a atender às condições e requisitos preestabelecidos em regulamento próprio. Revela hipótese de inexigibilidade de licitação, encontrando fundamento no art. 25, caput da Lei nº 8.666/93”. Para as demais conclusões, ver Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 134, p. 309, abr. 2005, seção Doutrina.

Sobre a discricionariedade da realização do procedimento de credenciamento, cita-se análise realizada também pela já referida Consultoria Zênite com relação aos contratos entabulados com instituições financeiras para prestação de serviços bancários:

“[...] Trata-se do credenciamento de instituições financeiras que prestarão os serviços bancários em questão mediante pagamento de valor correspondente ao volume de recursos que gerenciarem. Vale lembrar que o credenciamento é o procedimento administrativo no qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro e eventual a ser ofertado. Atendidas às condições fixadas, os interessados serão credenciados em condição de igualdade para executar o objeto. Sua implementação é legítima quando a necessidade da Administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exigir a contratação do maior número possível de interessados aptos para atendê-la. Nesse sistema, todos os interessados que preencherem as condições impostas pelo regulamento elaborado e publicado pela Administração serão credenciados e, por consequência, estarão habilitados para ser contratados. Por esse motivo é que o fundamento legal para o credenciamento é o art. 30, caput, da Lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

13.303/2016: a necessidade de contratação de todos os particulares caracteriza a inviabilidade de competição. Em recente manifestação no Acórdão nº 1.191/2018 do Plenário, o Tribunal de Contas da União concluiu ser discricionária a decisão entre a realização de licitação e o credenciamento de instituições financeiras que ficarão responsáveis pelo pagamento dos salários dos servidores públicos. Trata-se de análise de conveniência e oportunidade a ser feita a partir da ponderação de benefícios de cada modelo de contratação: [Voto] A presente representação teve origem em comunicação por mim realizada ao Plenário deste Tribunal em sessão realizada no dia 30 de setembro de 2015, informando acerca de apresentação realizada em meu gabinete por gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de projeto relativo à folha de pagamento da administração pública federal consubstanciado no Edital de Credenciamento nº 1/2015 – Central – MP. 2. O referido edital tinha por objetivo o credenciamento de instituições bancárias, pelo prazo de até 60 (sessenta) meses, visando a prestação dos serviços de pagamento da folha salarial e outras indenizações a servidores civis, ativos, aposentados, pensionistas e estagiários do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional) e anistiados políticos. 3. De acordo com o projeto apresentado, denominado “Projeto Folha de Pagamento”, a folha de pagamento do Poder Executivo Federal, em agosto de 2015, abrangia um total de 1.370.588 beneficiários, tendo como base de cálculo um valor total líquido de R\$ 7.645.651.909,22. 4. Dentre os modelos possíveis de contratação, optou-se pelo credenciamento, pelas seguintes razões: (...) Uma vez justificada a vantajosidade do credenciamento de instituições financeiras que se responsabilizem pelo pagamento da folha de salários dos servidores, cumpre à Administração avaliar detidamente as condições que fixará para assegurar que esse mecanismo alcance sua finalidade, qual seja, credenciar o maior número possível de interessados aptos a atender à demanda”.

Desta forma, tal oportunidade somente se torna apta, no caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementar, devendo a Administração Pública realizar dentro das regras da lei nº 8.666/93. Passado ao exame da minuta presente nos autos do processo em epígrafe, os mesmos apresentam regularidade nos termos da Lei 8.666/93, uma vez que as cláusulas presente aos autos não apresentam possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo irregularidade à legislação pertinente.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta do instrumento convocatório e anexo de fls. 34-56.

I- Verifica-se que na Minuta de Contrato, anexo IX, fls. 51, CLÁUSULA SEGUNDA - DO AMPARO LEGAL, trouxe entre os fundamentos, o Decreto de nº 1.219, de 23 de abril de 2021, recomenda-se que seja excluída a referida fundamentação pelos motivos já expostos no Despacho de fls. 32;

II- Recomenda-se que os autos sejam remetidos ao Órgão de Controle Interno, para que este verifique se há necessidade ou não de manifestação daquele órgão.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



CONCLUSÃO

Ex positis, destacado o caráter meramente OPINATIVO do presente parecer jurídico, essa Assessoria Jurídica opina de forma favorável ao prosseguimento do processo para Credenciamento de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central - BACEN, para concessão de crédito pessoal, mediante consignação em folha de pagamento, em condições especiais, com redução de juros praticados, aos servidores públicos ativos e inativos (titulares de cargos efetivos e de empregos públicos permanentes) bem como aos ocupantes de cargos em comissão da Administração direta e indireta do Poder Executivo do Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 03 de novembro de 2021

QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021