

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.349/2015-9

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Representação legal: Jurema Minquini Perroti e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. EDITAL DE CREDENCIAMENTO 1/2015. PROJETO FOLHA DE PAGAMENTO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DO TRIBUNAL PARA SE DETERMINAR A ADOÇÃO DE MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO QUE SEJA A MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À ECONOMICIDADE NA ADOÇÃO DO CREDENCIAMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES CAPAZES DE ENSEJAR A NULIDADE DO PROCEDIMENTO. REPRESENTAÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da unidade técnica, cujos termos são os seguintes:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), com vistas à análise técnica do edital do credenciamento 1/2015 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Central/MP), que tem por objeto credenciar instituições bancárias para a prestação dos serviços de pagamento da folha salarial e outras indenizações dos servidores civis ativos, aposentados, pensionistas e estagiários do Poder Executivo Federal (Administração Direta, Autárquica e Fundacional), dos anistiados políticos e dos militares ativos, da reserva remunerada e pensionistas das Forças Armadas.*

2. *O valor estimado da receita a ser obtida com a exploração dos serviços é de R\$ 949.269.637,00, no período de doze meses (peça 27).*

HISTÓRICO

3. *A presente representação teve origem na Comunicação do Ministro Benjamin Zymler ocorrida na Sessão Plenária de 30 de setembro de 2015, em que se anunciou a apresentação, por gestores do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), de projeto relativo à contratação de serviços de pagamento da folha salarial da Administração Pública Federal (APF).*

4. *A par da informação e a fim de conferir maior segurança jurídica ao projeto, propôs-se determinar à Selog que procedesse à análise técnica do edital do credenciamento.*

5. Para obter os elementos necessários à averiguação dos fatos, esta unidade técnica procedeu à realização de diligências, com base na delegação de competências conferida pelo Relator.

6. Saneados os autos, a presente instrução tem por escopo avaliar, quanto ao mérito, questões técnicas relacionadas ao credenciamento 1/2015 da Central/MP.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se a proposta apresentada em instrução precedente (peça 17, itens 5-7), no sentido de se conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

8. Conforme antecipado, o credenciamento 1/2015 da Central de Compras do MP tem por objeto a contratação de serviços de pagamento da folha salarial da APF, prevendo-se o recebimento de contrapartida no montante de 1,03% sobre o valor líquido creditado para a remuneração dos beneficiários.

9. De acordo com as informações disponibilizadas no sítio do órgão, o primeiro ciclo de credenciamento foi encerrado em 27/1/2016, tendo sido habilitadas nove instituições bancárias. Em abril, o processo foi reaberto e, até o momento, outras duas instituições foram habilitadas.

10. Inicialmente, cumpre esclarecer que, nos termos do entendimento firmado por esta Corte em sede de processo de consulta (Acórdão 3.042/2008-TCU-Plenário – Relator Augusto Nardes) a folha de pagamento, sendo um ativo especial intangível, pode ter sua exploração econômico-financeira ofertada no mercado por meio de licitação, aceitando-se, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração, a utilização do pregão com o critério de julgamento do tipo maior valor ofertado.

11. Ao se deparar com o tema, o Relator do Acórdão 1.952/2011-TCU-Plenário, Ministro Weder de Oliveira, avaliou questão relacionada ao dilema entre o direito de os servidores escolherem a instituição bancária que melhor lhes aprouvesse para o recebimento da remuneração e a possibilidade de o órgão conceder a exclusividade do serviço de pagamento de salários a instituições bancárias específicas, tendo em vista dificuldades operacionais para viabilizar a livre escolha dos servidores. Cumpre trazer à apreciação trecho do Voto do Relator:

25. Essa questão foi bem resolvida quando da apreciação do Recurso em Mandado de Segurança nº 27.428 - GO, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), ocasião em que se debateu a legalidade do procedimento de determinação de abertura de conta corrente em instituição financeira pré-determinada por parte da Administração:

‘ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DETERMINAÇÃO DE ABERTURA DE CONTA CORRENTE EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRÉ-DETERMINADA. RECEBIMENTO DE PROVENTOS. POSSIBILIDADE.

1. O princípio constitucional da supremacia do interesse público, como modernamente compreendido, impõe ao administrador ponderar, diante do caso concreto, o conflito de interesses entre o público e o privado, a fim de definir, à luz da proporcionalidade, qual direito deve prevalecer sobre os demais.

2. A liberdade de escolha da instituição bancária que o servidor receberá sua remuneração não pode se contrapor ao princípio da eficiência, que exige do Administrador soluções que alcancem os resultados almejados do modo menos oneroso ao aparelho estatal.

3. Inviável possibilitar que cada servidor escolha o banco que melhor atenda seus interesses, inclusive escolhendo praça e agência, pois tal medida inviabilizaria a Administração Pública em sua tarefa de emitir, em tempo hábil, as devidas ordens de pagamento.
4. O fato de o recorrente receber os vencimentos em instituição indicada pela Administração não lhe tolhe o direito de escolher outra que ofereça melhores vantagens, pois a conta-salário é isenta de tarifas e deve permitir a transferência imediata dos créditos para outras contas bancárias de que o beneficiário seja titular, nos termos das Resoluções nº 3.402/2006 e nº 3.424/2006, editadas pelo Banco Central do Brasil, por meio do Conselho Monetário Nacional.
5. Recurso ordinário improvido.’
26. Fica assente, portanto, que a prerrogativa de o órgão predeterminar a instituição financeira encarregada de prestar os serviços de pagamento de remuneração, e, por conseguinte, restringindo a opção dos servidores sobre a instituição em que desejam recebê-la, vincula-se à demonstração de que seria operacionalmente inviável, ou pelo menos ineficiente, facultar a seus servidores a escolha do banco de sua preferência.
27. Quando essa possibilidade ficar configurada, a seleção da instituição financeira à qual será concedida a exclusividade para a prestação dos serviços de pagamento de salários e similares deverá ser feita por meio de licitação, e o potencial benefício econômico inerente à incorporação dos servidores à base de clientes do banco deve ser previamente estimado pela administração para balizar o procedimento licitatório.
12. No que respeita à contratação de instituição financeira oficial para esse fim, o TCU admitiu, em resposta a consulta formulada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados (Acórdão 1.940/2015-TCU-Plenário – Relator: Walton Alencar Rodrigues), ser possível a dispensa de licitação, com fulcro no art. 37, XXI (primeira parte) da Constituição Federal c/c o art. 24, VIII, da Lei 8.666/1993, desde que representasse vantagem em relação à realização de licitação.
13. Concluiu-se, no julgado, também ser cabível a promoção de prévio procedimento licitatório para a contratação dos serviços, em caráter exclusivo, devendo ser utilizada a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, tendo por base o critério “maior preço”.
14. Com relação à possibilidade de credenciamento, o Relator avaliou que a opção seria viável, estando a critério da Administração, conforme o excerto a seguir:
- Houvesse a Administração de realizar o pagamento de remuneração do funcionalismo público de forma pulverizada, por meio de diversas instituições financeiras, estaríamos diante de uma situação de inviabilidade de competição, em que se poderia contratar uma pluralidade de prestadores de serviço. Para essa situação, o prévio credenciamento das instituições financeiras públicas ou privadas seria a medida adequada, porquanto quaisquer das entidades que atendam aos requisitos de habilitação, definidos em Edital, poderiam prestar os serviços de pagamento de pessoal.*
- A escolha entre a contratação de uma única instituição financeira, para a prestação, em caráter exclusivo, do serviço de pagamento de remuneração do funcionalismo público, ou a contratação, de forma pulverizada e simultânea, de diversas instituições financeiras, mediante o prévio credenciamento, integra – segundo entendo - o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, a qual motivará, em cada opção, os benefícios e as desvantagens para o interesse público, não cabendo a este Tribunal interferir no âmbito dessa discricionariedade.*
15. Avaliada a jurisprudência do TCU sobre a matéria, pode-se resumir que a exploração da folha de pagamento pode ocorrer de forma exclusiva, mediante a realização de pregão eletrônico (admitindo-se o julgamento pelo maior valor), ou de dispensa de licitação (quando se tratar de instituição financeira oficial), e de forma não exclusiva, quando então cabível a

realização de credenciamento. É importante que se ressalte, todavia, que, embora a opção a ser adotada se encontre dentro do campo de discricionariedade do gestor, esse deverá deixar assente nos autos que a escolha, dentre as possíveis, é a que melhor atende ao interesse público.

16. A fim de justificar a realização do credenciamento, o MP argumentou que, além do advento da livre opção bancária (LOB), o nível crescente do endividamento do servidor via crédito consignado teria diminuído a margem de atuação dos bancos sobre os saldos líquidos das remunerações e que os fundamentos econômicos do país se alteraram, o que teria majorado o risco das operações de crédito e reduzido o apetite do mercado financeiro por investimentos em negócios dessa natureza (peça 23 e peça 53, p. 3-27).

17. O pressuposto da perda de atratividade da folha de pagamentos por instituições financeiras, de fato, possui alta relevância na análise dos cenários. Inclusive, nos autos do já mencionado Acórdão 1.940/2015-TCU-Plenário, a unidade instrutiva considerou plausível a realização de credenciamento para objeto similar, justamente por ter cogitado essa variável.

18. Deve-se ponderar que, após a instituição da portabilidade bancária pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3.402/2006 e 3.424/2006, passou a ser possível a transferência dos valores referentes a vencimentos, aposentadorias e similares para outras instituições sem ônus para o seu titular, fazendo aumentar a possibilidade de migração dos créditos. Assim, determinada instituição poderia remunerar a Administração para deter a exclusividade da conta salário de um servidor, sem, entretanto, obter os benefícios da relação com esse cliente.

19. A partir do exposto, verifica-se que, muito embora o estímulo à competição deva sempre ser ampliado, realizando-se processo licitatório, não se pode rejeitar a hipótese de que, no presente caso, dadas as circunstâncias que o cercam o momento conjuntural do país, o pregão eletrônico poderia não trazer ganhos relevantes, tendo em vista a possível redução do interesse na obtenção da exclusividade.

20. Resta, portanto, que se teçam comentários acerca da metodologia empregada para o cálculo da remuneração a ser obtida pela Administração com as contratações, que consiste na aplicação de taxa fixa sobre os valores dos créditos transferidos.

21. Inicialmente, o órgão estipulou incidência do percentual de 0,94% para pagamento antecipado (parcela única, à vista, quando do início do contrato), ou 0,97% para pagamento mensal (pagamento parcelado, mês a mês, da remuneração devida, peça 35), sobre os valores das remunerações descontadas do imposto de renda (IR) e da contribuição previdenciária. Posteriormente, a base de cálculo foi alterada, passando a constituir-se dos valores líquidos das remunerações creditadas em conta, o que elevou a taxa para 1,03% para pagamento mensal e 1,00% para pagamento à vista (peça 46, p. 2).

22. Os percentuais obtidos partiram de uma metodologia que levou em consideração a estimativa das receitas e despesas que as instituições financeiras possuiriam com a administração da folha de pagamentos, conforme detalhado na Nota Técnica Conjunta ASSEC/MP e STN/MF 3.353/2015 (peça 45).

23. O documento explicitou que foi adotado o método do fluxo de caixa descontado, que seria a relação das receitas auferidas deduzidas das despesas incorridas mensalmente pela instituição financeira com a prestação de serviços. O fluxo de caixa de um contrato de doze meses foi trazido a valor presente por uma taxa de desconto, utilizando-se a média do Weighted Average Cost Of Capital (WACC) de três bancos de abrangência nacional (não explicitados na Nota Técnica 3.353/2015). Para pagamento mensal, o valor obtido foi

ajustado, de modo que a Administração Pública arrecadasse um fluxo de caixa com mesmo valor presente líquido.

24. O cálculo do preço de referência considerou os seguintes tipos de receitas financeiras: receita com concessão de empréstimos; receita com tarifas bancárias e cartão de crédito; receita com gerência de aplicações financeiras; e receita com seguros de bens móveis, títulos de capitalização e previdência privada.

25. A estimativa de custos considerou: custos de captação; custos de inadimplência; despesas operacionais e administrativas; e gasto com tributos. Foram utilizadas informações de balanços contábeis de instituições financeiras, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações disponibilizadas pelo Banco Central, dentre outras fontes. A metodologia empregada segue a utilizada em credenciamento realizado pelas Forças Armadas (credenciamento 2/2011 da Marinha do Brasil, 1/2011 do Comando da Aeronáutica e 1/2011 do Exército Brasileiro, peças 85, 88 e 108., em que foi obtido o valor de R\$ 15,98 por servidor, atualizado em 2015 para R\$ 20,79, conforme informação à peça 108, p. 1-2). O valor por servidor do credenciamento do MP foi de R\$ 51,92 (consideradas as informações constantes da tabela abaixo).

26. Em pesquisas realizadas junto aos sítios governamentais e ferramentas de busca, não se encontraram contratações públicas que possuíssem os mesmos parâmetros do credenciamento do MP, para fins de comparação dos valores praticados, tendo sido coletadas ao longo do acompanhamento objeto do presente processo as informações a seguir.

Contratante/Licitante	Prazo (meses)	Valor para pagamento antecipado (R\$)	Servidores	(A) Valor do Contrato dividido pelo número de meses (R\$)	(B) Valor Mensal Líquido da Folha Considerado (R\$)	Relação A/B (%)
Município de Campinas (Pregão Presencial 175/2015 - Contrato 169/2015)	60	64.920.000,00	28.249	1.082.000,00	106.067.034,00(1)	1,020%
Município de Patos de Minas (Pregão Presencial 47/2015)	60	3.679.000,00	3.648	61.316,67	7.343.413,57(2)	0,835%
Senado Federal (Contratos 34 e 35/2014 – dispensa de licitação)	60	97.529.470,00	10.806	1.625.491,17	125.659.358,76(3)	1,294%
Governo do Estado de PE (Pregão Presencial 13/2015)	60	696.000.000,00	207.776	11.600.000,00	645.554.567,72(4)	1,797%
Central de Compras-MP (Credenciamento 1/2015)	12	923.710.133,00	1.482.392	76.975.844,42	8.188.919.618,79 (5)	0,940%

(1) Valor Líquido da Folha no ano de 2014, informado no edital do Pregão Presencial 175/2015, dividido por doze meses (peça 54, p. 18)

(2) Remuneração Líquida informada no edital do Pregão Presencial 47/2015 (peça 56, p. 38)

(3) Remuneração Líquida informada nos contratos 34 e 35/2014 (peças 58 e 59, p. 14)

(4) Valor da Folha Líquida informado no edital do Pregão Presencial 13/2015 (peça 60, p. 33)

(5) Valor inferido pela divisão do valor mensal líquido da folha, pelo percentual de remuneração informado na NT 3.353/2015/ASSEC/MP e STN/MF (peça 45, p. 7). Não foi utilizado o valor informado no edital do credenciamento, uma vez que esse considera apenas o mês de agosto/2015 e que não foi o considerado no referido documento técnico.

27. Adicionalmente, o MP, em resposta a diligência promovida pelo TCU, apresentou dados de outras contratações (peça 23).

	<i>Média Salarial Líquida (R\$)</i>	<i>Número de Servidores - A</i>	<i>Valor Mensal por Servidor (R\$) - B</i>	<i>Índice (B/A)</i>
TJ/MG	5.845,00	24.242	41,25	0,71%
TCE/AM	6.426,00	813	65,52	1,02%
TJ/BA	7.259,00	13.235	59,84	0,82%
TJ Militar/MG	9.170,00	184	27,17	0,30%
Índice Médio				0,71%

28. Assim, a princípio, não se identificam prejuízos à economicidade relacionados ao procedimento, notadamente em função da existência de estudo que elenca os principais benefícios e desvantagens de cada um dos cenários avaliados, tendo sido considerada a prestação dos serviços de forma exclusiva e não exclusiva.

29. Em referido estudo, identificou-se que, em detrimento da seleção para outorga da exclusividade, o credenciamento propiciaria o atendimento do fator capilaridade, uma vez que poderiam ser contratadas instituições para prestar serviços por todo o país, que poderia não ser atendido, totalmente, por uma instituição isoladamente considerada. Além disso, os beneficiários passariam a deter o poder de escolha da instituição. Nada obsta, contudo, que a questão venha a ser reavaliada em momento futuro, a partir do surgimento de novos elementos processuais.

30. Ponderando-se que os cálculos realizados levaram em consideração parâmetros aplicáveis ao cenário econômico verificado em 2014 e 2015 (peças sigilosas 27-31, 34 e 36), que podem se alterar em momento futuro, e que o credenciamento tem validade de sessenta meses, é necessário que se determine ao MP que estabeleça rotinas para garantir que as contratações e renovações contratuais se mantenham vantajosas para a Administração, verificando-se, com a periodicidade regular, se os parâmetros utilizados para calcular a taxa de remuneração continuam aplicáveis.

31. Por fim, quanto ao questionamento acerca dos possíveis impactos oriundos da inclusão do pagamento de militares no credenciamento, o MP respondeu que as alterações não resultaram em mudanças significativas na estimativa do preço (peça 115, p. 5-6).

Alterações promovidas no edital a partir da atuação do TCU

32. Em decorrência da atuação do TCU, que levou, em sede de diligências, ao conhecimento da Central/MP possíveis inconsistências nas minutas do edital, foram promovidas alterações para adequá-las, antes do prazo de recebimento das documentações dos interessados.

33. Nesse sentido, foram incluídas cláusulas para tratar das situações de descredenciamento e rescisão contratual relacionadas ao art. 77 da Lei 8.666/1993 e regras acerca das sanções

aplicáveis; retirou-se a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica cujos critérios de avaliação não se encontravam definidos; foram disponibilizadas informações detalhadas sobre o perfil dos beneficiários dos pagamentos por região, faixa salarial, órgãos, dentre outras especificações; e excluiu-se cláusula permissiva da subcontratação de entidade não credenciada (peça 62).

CONCLUSÃO

34. O documento à peça 2 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VI, do RI/TCU (item 7 desta instrução).

35. Trata-se da análise do edital do credenciamento 1/2015 da Central de Compras do MP, que visa à contratação de serviços bancários de pagamento de remunerações e outras indenizações a servidores civis, aposentados, estagiários, pensionistas do Poder Executivo Federal, anistiados políticos e dos militares ativos, da reserva remunerada e pensionistas das Forças Armadas (itens 1-5 desta instrução).

36. Verificou-se que a utilização do credenciamento como forma de contratação encontra respaldo legal e jurisprudencial, sendo necessário que se justifique que o modelo adotado demonstra-se o mais vantajoso dentre os disponíveis (itens 8-15 desta instrução).

37. Nesse sentido, a Central/MP apresentou estudos avaliando as vantagens comparativas do credenciamento em face do pregão, concluindo-se que, considerada a vigência da portabilidade bancária, esse perderia atratividade e não geraria ganhos de remuneração relevantes (itens 16-19 desta instrução).

38. A princípio, não se identificam prejuízos à economicidade relacionados ao procedimento. Entretanto, entende-se que devam ser criadas rotinas para que os parâmetros utilizados para o cálculo da taxa de remuneração sejam revistos periodicamente, dadas as possibilidades de alterações no cenário econômico (itens 20-31 desta instrução).

39. Em decorrência da atuação do TCU, que levou ao conhecimento da Central/MP possíveis inconsistências nas minutas do edital, foram promovidas alterações para adequá-las, antes do prazo de recebimento das documentações dos interessados (itens 32-33 desta instrução).

40. Dessa forma, atingido o fim a que se destinou este processo, considera-se cumprida a determinação constante da Comunicação do Ministro Benjamin Zymler ocorrida na Sessão Plenária de 30 de setembro de 2015, podendo-se arquivar os autos em função de não terem sido identificadas, a partir dos elementos processuais, irregularidades que possam macular o certame.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

41.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno deste Tribunal;

41.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de cento e vinte dias, estabeleça rotinas para garantir que as contratações e renovações contratuais derivadas do credenciamento 1/2015 sejam vantajosas para a Administração, inclusive, verificando-se, com periodicidade regular, se os parâmetros utilizados para calcular a taxa de remuneração permanecem aplicáveis, informando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas.

41.3. considerar atendida a determinação proposta na Comunicação do Ministro Benjamin Zymler ocorrida na Sessão Plenária de 30 de setembro de 2015;

41.4. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

41.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o que vier a ser decidido.”

2. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, em parecer assim fundamentado:

“Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), que objetivou analisar o Edital de Credenciamento nº 1/2015-Central/MP, cujo objeto é o credenciamento de instituições bancárias, pelo prazo de sessenta meses, visando à 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.

2. Na prática, o objeto do credenciamento permite que o Poder Público obtenha uma contrapartida das instituições financeiras pelo direito destas de receberem os créditos referentes ao pagamento dos servidores ativos e inativos da Administração Pública Federal – APF.

3. A forma escolhida para esse tipo de contratação é inédita e ainda não analisada por este Tribunal, embora esta Corte já tenha se manifestado em outras oportunidades a respeito da viabilidade do poder público ceder temporariamente o direito para que instituições financeiras explorem o potencial econômico decorrente de uma folha salarial.

4. No caso concreto, além do ineditismo da forma, o objeto envolvido é bem mais amplo do que nas outras oportunidades já analisadas pelo TCU.

5. Como registrado por Vossa Excelência no comunicado apresentado ao Plenário em 30/09/2015 (peça 1), o Tribunal havia analisado um caso similar que resultou no Acórdão nº 1940/2015-Plenário.

6. O caso citado envolvia uma consulta da Câmara dos Deputados que na época buscava esclarecimentos a respeito da possibilidade de concessão de exclusividade a uma instituição financeira para gestão da folha de pagamento e outros serviços. Na oportunidade, a Câmara pedia esclarecimentos a respeito da obrigatoriedade da realização de licitação e se haveria também a possibilidade de contratação direta de um banco oficial.

7. O referido processo, além de envolver uma discussão de como se daria a referida contratação, tradicionalmente realizada diretamente com os bancos oficiais sem qualquer contrapartida financeira, também previa uma exclusividade na prestação desses serviços.

8. Naquela oportunidade, como bem ressaltou Vossa Excelência, ficou assente que a Administração Pública Federal – APF não estava obrigada a promover prévio procedimento licitatório nesses casos quando a contratação se desse com uma instituição financeira oficial. Como condicionante para fazer uso dessa alternativa, existia a necessidade de se demonstrar a vantagem da escolha.

9. Por outro lado, se houvesse interesse, a APF poderia promover uma licitação para contratar uma instituição financeira (pública ou privada), em caráter exclusivo, para prestar os serviços de pagamento de pessoal, devendo franquear a participação no certame de todas as instituições interessadas, em cumprimento aos princípios da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

10. Como discutido à época, com o advento da portabilidade das contas salários, houve uma redução na atratividade econômica para exploração de uma folha de pagamento, além da já existente em razão da grande predominância das instituições financeiras oficiais nesse mercado.

11. *Ou seja, a competitividade de certames do tipo estaria comprometida, pois a portabilidade desobrigava os servidores de manterem as suas contas salário na instituição financeira escolhida pela Administração. Com essa redução de atratividade, a Câmara dos Deputados em suas justificativas relatou uma séria de licitações frustradas realizadas no âmbito de diversos municípios.*
12. *Haveria, nessa situação, uma clara vantagem das instituições financeiras públicas que já prestassem esses serviços em contraponto a outra instituição financeira pública, e mais ainda, em relação às privadas. Nesse sentido, a contratação direta seria a alternativa mais viável, não sendo descartada a possibilidade de se realizar uma licitação por meio de pregão, a depender do caso concreto.*
13. *Assim, os casos estudados pelo TCU, em regra, envolviam uma licitação individualizada promovida por diferentes órgãos em que se buscava contratar um prestador exclusivo. Outro complicador nesses processos de contratações realizadas pelos órgãos de forma independente era a complexidade em se avaliar o valor econômico do ativo e o preço justo que deveria ser ofertado pela eventual contratante, ante a diversidade de situação entre os diferentes quadros de pessoal e de tamanho das folhas salariais licitadas.*
14. *Nesse cenário tínhamos apenas dois beneficiários: os órgãos públicos que auferiram recursos com esse ativo e as instituições financeiras que obtinham um leque de clientes “cativos”.*
15. *Os clientes, por sua vez, os servidores públicos, não tinham qualquer benefício além dos negociados no contrato principal, ou seja, nessas formas de contratação, direta ou por pregão, o servidor dispunha de apenas duas alternativas, manter a conta na instituição escolhida ou optar pela portabilidade.*
16. *No caso concreto, o caminho escolhido do credenciamento soluciona o desequilíbrio na competitividade em favor das instituições públicas que leva a uma inviabilidade de competição, bem como dá ao servidor possibilidade de escolher outros prestadores, permitindo-lhe que negocie benefícios com o prestador onde irá manter a sua conta, o que não ocorre na alternativa da contratação direta ou do uso do pregão, quando o prestador de serviços é exclusivo.*
17. *A alternativa também favorece a livre concorrência, permitindo a participação de um maior número de instituições financeiras, devendo-se atentar apenas para que se evite que o Edital preveja cláusulas que limitem essa participação sem a devida justificativa técnica.*
18. *A estipulação de um parâmetro claro para calcular o valor devido por todas as instituições para terem esse direito dá previsibilidade à contratação, não envolve sofisticados cálculos, facilita o controle e, como já dito, dá alternativas aos servidores para que escolham os seus prestadores.*
19. *Por fim, a unidade técnica relata que a análise do Edital foi levada ao conhecimento da Central/MP, o que permitiu que fossem promovidas alterações/adequações ao texto, não sendo necessário fazer novas sugestões ao Edital neste momento.*
20. *Assim, o credenciamento sugerido, no entender do MP/TCU, é uma solução que atende ao interesse público, reduz as incertezas para o prestador quanto aos custos, mitiga o risco inerente à portabilidade, em especial daquela instituição que busca adentrar ou ampliar a sua atuação nesse mercado, como também permite um controle dos valores devidos pelas instituições financeiras e tem o potencial de beneficiar os servidores que poderão escolher a instituição que melhor lhes convier.*
21. *Nesse sentido, o MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica constante da peça 122, p. 7.”*

É o Relatório.

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:

Credenciamento	Pregão
Menor impacto para o servidor	Maior impacto para o servidor
Maior capilaridade de atendimento	Capilaridade limitada à rede da IF vencedora
Facilita equalização dos espaços físicos	Espaços físicos tornam-se ativo importante
Menor risco de judicialização	Maior risco de judicialização
Maior atratividade para o mercado	Menor atratividade para o mercado
Valor pago proporcional ao tamanho da carteira	Valor pago não considera portabilidade

5. Em razão da novidade na adoção do instituto do credenciamento, que se constitui em espécie de inexigibilidade de licitação com amparo no **caput** do art. 25 da Lei 8.666/1993, que se dá ante a possibilidade de contratação de todos os concorrentes que preencham os requisitos previstos em edital, e considerando-se, ainda, a quantidade de beneficiários, assim como a magnitude dos valores envolvidos na contratação, submeti ao Plenário proposta no sentido de determinar à Secretaria de Aquisições Logísticas deste Tribunal - Selog que procedesse à análise técnica do Edital de Credenciamento nº 1/2015 - Central/MP, a fim de conferir maior segurança jurídica ao projeto apresentado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

6. Após a realização de diversas diligências, todas acolhidas por esta relatoria, a unidade técnica concluiu o seguinte:

“36. Verificou-se que a utilização do credenciamento como forma de contratação encontra respaldo legal e jurisprudencial, sendo necessário que se justifique que o modelo adotado demonstra-se o mais vantajoso dentre os disponíveis (itens 8-15 desta instrução).

37. Nesse sentido, a Central/MP apresentou estudos avaliando as vantagens comparativas do credenciamento em face do pregão, concluindo-se que, considerada a vigência da portabilidade bancária, esse perderia atratividade e não geraria ganhos de remuneração relevantes (itens 16-19 desta instrução).

38. A princípio, não se identificam prejuízos à economicidade relacionados ao procedimento. Entretanto, entende-se que devam ser criadas rotinas para que os parâmetros utilizados para o cálculo da taxa de remuneração sejam revistos

periodicamente, dadas as possibilidades de alterações no cenário econômico (itens 20-31 desta instrução).

39. Em decorrência da atuação do TCU, que levou ao conhecimento da Central/MP possíveis inconsistências nas minutas do edital, foram promovidas alterações para adequá-las, antes do prazo de recebimento das documentações dos interessados (itens 32-33 desta instrução).

40. Dessa forma, atingido o fim a que se destinou este processo, considera-se cumprida a determinação constante da Comunicação do Ministro Benjamin Zymler ocorrida na Sessão Plenária de 30 de setembro de 2015, podendo-se arquivar os autos em função de não terem sido identificadas, a partir dos elementos processuais, irregularidades que possam macular o certame” (grifos acrescidos).

7. Posteriormente, levando em consideração a natureza da questão tratada nos autos, determinei a remessa dos autos ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas, o qual entendeu que *“o credenciamento sugerido (...) é uma solução que atende ao interesse público, reduz as incertezas para o prestador quanto aos custos, mitiga o risco inerente à portabilidade, em especial daquela instituição que busca adentrar ou ampliar a sua atuação nesse mercado, como também permite um controle dos valores devidos pelas instituições financeiras e tem o potencial de beneficiar os servidores que poderão escolher a instituição que melhor lhes convier”.*

8. Em essência, acolho a manifestação da unidade técnica e do órgão ministerial como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações sobre a questão tratada nos presentes autos.

9. O Plenário desta Corte de Contas, por ocasião do julgamento do TC-030.658/2008-0, que cuidou de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, versando sobre a possibilidade de o INSS realizar procedimento licitatório junto à rede bancária com vistas à prestação de serviços relativos à folha de benefícios da previdência social, decidiu que a gestão da folha de pagamentos pode ser considerada um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação (item 9.1.1 do Acórdão nº 3.042/2008-Plenário).

10. Mais recentemente, no âmbito do TC-033.466/2013, a questão da contratação de serviços relativos à gestão financeira da folha de pagamento foi reapreciada pelo Plenário do Tribunal em consulta realizada pela Câmara dos Deputados, tendo sido fixadas as seguintes teses no que interessa ao presente caso:

“9.3. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, responder às perguntas do consulente nos seguintes termos:

9.3.1 Primeira pergunta:

“O gestor público está obrigado a realizar licitação para a concessão de exclusividade à instituição financeira oficial para a prestação dos serviços de pagamento de remuneração e similares?”

Resposta:

9.3.1.1 A Administração Pública Federal não está obrigada a promover prévio procedimento licitatório destinado a realizar a contratação de instituição financeira oficial para, em caráter exclusivo, prestar serviços de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, podendo optar por efetuar a contratação direta com fundamento no artigo 37, inciso XXI (primeira parte), da Constituição Federal, c/c o artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, desde que devidamente demonstrada a vantagem em relação à adoção do procedimento licitatório;

9.3.1.2. *Havendo interesse, a Administração Pública Federal pode promover o prévio procedimento licitatório para contratação da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, devendo franquear a participação no certame de instituições financeiras públicas e privadas, em cumprimento aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, previstos no caput do artigo 37 da Constituição, bem assim da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e dos outros princípios estampados no artigo 3º da Lei 8.666/1993;*” (cf. Acórdão nº 1.940/2015-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

11. A principal questão que se constituiu em objeto da consulta realizada pela Câmara dos Deputados era a viabilidade da contratação direta de bancos oficiais para a prestação dos serviços de gestão financeira da folha de pagamentos com fundamento no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, que estabelece ser dispensável a licitação “*para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado*”.

12. Nada obstante isso, a possibilidade de adoção do credenciamento não passou despercebida pela unidade técnica que atuou naqueles autos, senão vejamos:

“(…)

51. *Portanto, a concessão da exclusividade da exploração do potencial econômico dos serviços de pagamento de remuneração e similares de um órgão público, mesmo que por instituição financeira oficial, deve ser licitada, admitindo-se a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação – tipo maior valor ofertado.*

52. *Não se pode, todavia, analisar o objeto da consulta apenas no plano teórico. De fato, a portabilidade das contas-salário, regulamentada pelas Resoluções 3.402 e 3.424 de 2006 do Conselho Monetário Nacional, levou à perda da atratividade da aquisição de folha de pagamento por instituições financeiras privadas, implicando dificuldade para órgãos públicos encontrarem interessados em participar de licitação para concessão de exclusividade na gestão financeira de seus pagamentos. Houve impairment – decréscimo de valor – do ativo, conforme NBCT 16.10, item 40, o que dificulta sobremaneira sua avaliação.*

53. *Nada obstante, é inegável que as folhas de pagamentos dos servidores, mesmo após a portabilidade, preservam um potencial econômico, incrementado se explorado com exclusividade, como pretende o consulente. Dessa forma, apenas após oferta ao mercado é que se pode saber qual o grau de atratividade desse ativo e o seu potencial econômico. A licitação, que conforme art. 3º da Lei 8.666/1993 visa aos princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, é indispensável para tanto.*

54. *Nada obstante, caso a Administração comprove impairment total do ativo, o credenciamento afigura-se como a solução mais equânime.*

55. *Trata-se de procedimento administrativo que viabiliza a contratação de todos os particulares que atenderem às condições estabelecidas pela Administração para a prestação de serviços de forma não exclusiva.*

56. *O credenciamento é cabível quando a competição entre potenciais contratados for inviável. A inviabilidade, nesse caso, difere da usualmente observada: fornecedor exclusivo.*

57. No credenciamento, ocorre exatamente o oposto: a contratação de mais de um particular é que de fato atende às necessidades da Administração. Ou seja, a correta execução do objeto se dá pela pluralidade de contratados, ou pela possibilidade dessa pluralidade.

58. O livro *Licitações e Contrato: orientações e jurisprudência do TCU* (4ª ed. revista, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, 2010, p. 618) apresenta que:

Pode ser considerada inexigível licitação nos casos em que não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes. Cita-se, por exemplo, credenciamento de médicos e hospitais.

59. Carlos Pinto Coelho Mota (*Eficácia nas Licitações e Contratos*. 11ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 324-326) afirma que:

O processo de credenciamento vem sendo utilizado na prática como meio excepcional, atípico, de seleção de contratados da Administração Pública, sempre que a competição se demonstra inviável, em virtude da conveniência ou necessidade da prestação do serviço por mais de um executor.

(...)

A nosso ver, o processo de credenciamento seria uma hipótese híbrida – mais exatamente, um instrumento auxiliar da licitação – pois não se traduz na inexigibilidade propriamente dita, regida sob seu aspecto procedimental pelo art. 26 da LNL.

Desenvolve-se de forma similar à licitação, mediante instauração do processo em atendimento às formalidades inerentes à fase interna (PB e outras providências), além da fixação de regras procedimentais que, a nosso ver, podem figurar em edital ou em regulamento, de que constem os pressupostos limítrofes à habilitação ao credenciamento, com observância dos princípios que informam a atividade licitatória comum (grifo no original).

60. Para Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª ed. São Paulo, 2008, p. 46-47):

(...) somente se impõe a licitação quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares por uma certa contratação que não admita a satisfação concomitante de todos os possíveis interessados (...).

Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. O raciocínio não é afastado nem mesmo em face da imposição de certos requisitos ou exigências mínimos. Sempre que a contratação não caracterizar uma “escolha” ou “preferência” da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação.

(...) A administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de exclusão de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento – ato formal por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação.

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro.

É necessário destacar que o cadastro para credenciamento deve estar permanentemente aberto a futuros interessados, ainda que seja possível estabelecer certos limites temporais para contratações concretas.

(...)

Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob um certo ângulo, verifica-se a inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição.

(...)

61. Portanto, se a competição para a contratação de serviços de pagamento de remuneração e similares se revelar inviável, pela falta de interesse do mercado e em virtude da possibilidade da prestação do serviço por mais de um executor, a Administração, após demonstrar isso de forma fundamentada, em processo formal, deverá proceder ao credenciamento de instituições financeiras interessadas em prestar esse serviço, adotando sistemática objetiva e imparcial, para posterior contratação com base no art. 25 da Lei 8.666/1993 – inexigibilidade –, devendo o cadastro para credenciamento permanecer aberto a futuros interessados” (peça 5 do TC-033.466/2013-0 – manifestação da SecexAdmin – grifos acrescidos).

13. Como se vê, a SecexAdmin, unidade técnica que atuou nos autos do TC-033.466/2013-0, entendeu ser juridicamente possível a realização do credenciamento para a prestação dos serviços de gestão financeira da folha de pagamentos, desde que demonstrado o desinteresse dos possíveis licitantes na prestação dos serviços de forma exclusiva, ou ainda, o decréscimo total do valor do ativo (**impairment**) em decorrência da portabilidade das contas salário.

14. A Secretaria de Aquisições Logísticas – Selog, unidade técnica que atuou nos presentes autos, também entendeu ser juridicamente viável o credenciamento, ressaltando, no entanto, que a sua adoção está circunscrita ao juízo discricionário do gestor, cabendo-lhe, no entanto, demonstrar que, dentre as escolhas possíveis, é a que melhor atende ao interesse público.

15. Referido entendimento teve por base o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 1.940/2015-Plenário, que em **obter dictum** aduziu o seguinte:

“Houvesse a Administração de realizar o pagamento de remuneração do funcionalismo público de forma pulverizada, por meio de diversas instituições financeiras, estaríamos diante de uma situação de inviabilidade de competição, em que se poderia contratar uma pluralidade de prestadores de serviço. Para essa situação, o prévio credenciamento das instituições financeiras públicas ou privadas seria a medida adequada, porquanto quaisquer das entidades que atendam aos requisitos de habilitação, definidos em Edital, poderiam prestar os serviços de pagamento de pessoal.

A escolha entre a contratação de uma única instituição financeira, para a prestação, em caráter exclusivo, do serviço de pagamento de remuneração do funcionalismo público, ou a contratação, de forma pulverizada e simultânea, de diversas instituições financeiras, mediante o prévio credenciamento, integra – segundo entendo - o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, a qual motivará, em cada opção, os benefícios e as desvantagens para o interesse público, não cabendo a este Tribunal interferir no âmbito dessa discricionariedade” (grifos acrescidos).

16. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a discricionariedade é “a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal”.

17. Trata-se, portanto, o “poder” discricionário de atividade delineada pelo próprio ordenamento jurídico, sendo sindicável sob vários aspectos: pelas regras e ou princípios que delimitam o campo de atuação do administrador público de modo a impedir que este se desvie da lei (princípio da legalidade); pela finalidade específica prevista no comando normativo (desvio de poder ou finalidade); pela necessidade de que fundamente sua conduta com motivos compatíveis com a decisão adotada

(motivos determinantes); e pela necessidade de utilização de via jurídica compatível com os pressupostos fáticos ou jurídicos justificadores de sua decisão (causa do ato administrativo).

17. Marçal Justen Filho, ao tratar da sua definição de discricionariedade, estatui ainda que:

“(...) somente se caracteriza a discricionariedade propriamente dita quando a ‘margem de liberdade’ referida por CELSO ANTÔNIO é instituída de modo intencional pelo direito.

Mais precisamente, o direito adota uma disciplina discricionária como meio intencional destinado a assegurar a realização mais satisfatória e adequada da atividade administrativa. por isso, a discricionariedade não pode ser identificada como uma liberdade, nem como um direito subjetivo de natureza privada.

Ressalte-se que é perfeitamente possível que, no caso concreto, exista uma única solução adequada e satisfatória. Quando assim se passa, a disciplina discricionária delineada na lei não acarreta a faculdade de a autoridade administrativa optar por uma solução distinta. Se, em vista das circunstâncias do caso concreto, a melhor solução é inquestionavelmente uma única, a autoridade administrativa é obrigada a escolhê-la, mesmo estando investida de competência discricionária. Assim se impõe porque a discricionariedade é sempre o meio para obtenção da melhor solução possível” (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 5ª ed., pp. 164-165 - grifos acrescidos).

18. Às premissas acima enunciadas, registro também que, em tema de contratação no âmbito do poder público, a lei impõe, em qualquer hipótese, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração (art. 3º da Lei 8.666/1993).

19. Posto isso, entendo que a escolha entre a contratação de uma única instituição financeira, para a prestação, em caráter exclusivo, do serviço de pagamento de remuneração do funcionalismo público, ou a contratação de diversas instituições financeiras, mediante prévio credenciamento, encontra-se, sim, sujeita ao controle externo desta Corte de Contas, na forma do art. 70 da Constituição Federal, competindo-lhe impor à administração pública a adoção do modelo de contratação que represente a seleção da proposta que lhe seja mais vantajosa e que melhor atenda o interesse público, assim considerado, no caso concreto, o que resulte em maior ganho financeiro para a administração (interesse público secundário).

20. Afinal, como lembra Celso Antônio Bandeira de Mello:

“(...) o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, ipso facto, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles” (in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 17ª ed., p. 57 – grifos acrescidos).

21. Cabe, portanto, analisar se o modelo de contratação escolhido pelos gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o que trará maiores ganhos financeiros para a administração pública e, consequentemente, maiores ganhos para a sociedade, que, em última análise, será a destinatária final dos recursos auferidos na contratação.

22. Nesse sentido, acolho a análise empreendida pela unidade técnica que concluiu pela inexistência de prejuízo à economicidade no tocante aos critérios adotados no presente credenciamento, notadamente no estudo que resultou na estimativa de preço de referência da outorga da prestação de serviços de pagamento da folha salarial, **verbis**:

“20. Resta, portanto, que se sejam comentários acerca da metodologia empregada para o cálculo da remuneração a ser obtida pela Administração com as contratações, que consiste na aplicação de taxa fixa sobre os valores dos créditos transferidos.

21. Inicialmente, o órgão estipulou incidência do percentual de 0,94% para pagamento antecipado (parcela única, à vista, quando do início do contrato), ou 0,97% para pagamento mensal (pagamento parcelado, mês a mês, da remuneração devida, peça 35), sobre os valores das remunerações descontadas do imposto de renda (IR) e da contribuição previdenciária. Posteriormente, a base de cálculo foi alterada, passando a constituir-se dos valores líquidos das remunerações creditadas em conta, o que elevou a taxa para 1,03% para pagamento mensal e 1,00% para pagamento à vista (peça 46, p. 2).

22. Os percentuais obtidos partiram de uma metodologia que levou em consideração a estimativa das receitas e despesas que as instituições financeiras possuíam com a administração da folha de pagamentos, conforme detalhado na Nota Técnica Conjunta ASSEC/MP e STN/MF 3.353/2015 (peça 45).

23. O documento explicitou que foi adotado o método do fluxo de caixa descontado, que seria a relação das receitas auferidas deduzidas das despesas incorridas mensalmente pela instituição financeira com a prestação de serviços. O fluxo de caixa de um contrato de doze meses foi trazido a valor presente por uma taxa de desconto, utilizando-se a média do Weighted Average Cost Of Capital (WACC) de três bancos de abrangência nacional (não explicitados na Nota Técnica 3.353/2015). Para pagamento mensal, o valor obtido foi ajustado, de modo que a Administração Pública arrecadasse um fluxo de caixa com mesmo valor presente líquido.

24. O cálculo do preço de referência considerou os seguintes tipos de receitas financeiras: receita com concessão de empréstimos; receita com tarifas bancárias e cartão de crédito; receita com gerência de aplicações financeiras; e receita com seguros de bens móveis, títulos de capitalização e previdência privada.

25. A estimativa de custos considerou: custos de captação; custos de inadimplência; despesas operacionais e administrativas; e gasto com tributos. Foram utilizadas informações de balanços contábeis de instituições financeiras, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações disponibilizadas pelo Banco Central, dentre outras fontes. A metodologia empregada segue a utilizada em credenciamento realizado pelas Forças Armadas (credenciamento 2/2011 da Marinha do Brasil, 1/2011 do Comando da Aeronáutica e 1/2011 do Exército Brasileiro, peças 85, 88 e 108., em que foi obtido o valor de R\$ 15,98 por servidor, atualizado em 2015 para R\$ 20,79, conforme informação à peça 108, p. 1-2). O valor por servidor do credenciamento do MP foi de R\$ 51,92 (consideradas as informações constantes da tabela abaixo).

26. Em pesquisas realizadas junto aos sítios governamentais e ferramentas de busca, não se encontraram contratações públicas que possuíssem os mesmos parâmetros do credenciamento do MP, para fins de comparação dos valores praticados, tendo sido

coletadas ao longo do acompanhamento objeto do presente processo as informações a seguir.

Contratante/Licitante	Prazo (meses)	Valor para pagamento antecipado (R\$)	Servidores	(A) Valor do Contrato dividido pelo número de meses (R\$)	(B) Valor Mensal Líquido da Folha Considerado (R\$)	Relação A/B (%)
Município de Campinas (Pregão Presencial 175/2015 - Contrato 169/2015)	60	64.920.000,00	28.249	1.082.000,00	106.067.034,00(1)	1,020%
Município de Patos de Minas (Pregão Presencial 47/2015)	60	3.679.000,00	3.648	61.316,67	7.343.413,57(2)	0,835%
Senado Federal (Contratos 34 e 35/2014 – dispensa de licitação)	60	97.529.470,00	10.806	1.625.491,17	125.659.358,76(3)	1,294%
Governo do Estado de PE (Pregão Presencial 13/2015)	60	696.000.000,00	207.776	11.600.000,00	645.554.567,72(4)	1,797%
Central de Compras-MP (Credenciamento 1/2015)	12	923.710.133,00	1.482.392	76.975.844,42	8.188.919.618,79 (5)	0,940%

(1) Valor Líquido da Folha no ano de 2014, informado no edital do Pregão Presencial 175/2015, dividido por doze meses (peça 54, p. 18)

(2) Remuneração Líquida informada no edital do Pregão Presencial 47/2015 (peça 56, p. 38)

(3) Remuneração Líquida informada nos contratos 34 e 35/2014 (peças 58 e 59, p. 14)

(4) Valor da Folha Líquida informado no edital do Pregão Presencial 13/2015 (peça 60, p. 33)

(5) Valor inferido pela divisão do valor mensal líquido da folha, pelo percentual de remuneração informado na NT 3.353/2015/ASSEC/MP e STN/MF (peça 45, p. 7). Não foi utilizado o valor informado no edital do credenciamento, uma vez que esse considera apenas o mês de agosto/2015 e que não foi o considerado no referido documento técnico.

27. Adicionalmente, o MP, em resposta a diligência promovida pelo TCU, apresentou dados de outras contratações (peça 23).

	Média Salarial Líquida (R\$)	Número de Servidores - A	Valor Mensal por Servidor (R\$) - B	Índice (B/A)
TJ/MG	5.845,00	24.242	41,25	0,71%
TCE/AM	6.426,00	813	65,52	1,02%
TJ/BA	7.259,00	13.235	59,84	0,82%
TJ Militar/MG	9.170,00	184	27,17	0,30%
			Índice Médio	0,71%

28. Assim, a princípio, não se identificam prejuízos à economicidade relacionados ao procedimento, notadamente em função da existência de estudo que elenca os principais benefícios e desvantagens de cada um dos cenários avaliados, tendo sido considerada a prestação dos serviços de forma exclusiva e não exclusiva.

29. Em referido estudo, identificou-se que, em detrimento da seleção para outorga da exclusividade, o credenciamento propiciaria o atendimento do fator capilaridade, uma vez que poderiam ser contratadas instituições para prestar serviços por todo o país, que poderia não ser atendido, totalmente, por uma instituição isoladamente considerada. Além disso, os beneficiários passariam a deter o poder de escolha da instituição. Nada obsta, contudo, que a questão venha a ser reavaliada em momento futuro, a partir do surgimento de novos elementos processuais” (grifos acrescidos).

23. Registro, por fim, que, muito embora não haja nenhuma crítica quanto ao método empregado para a precificação do ativo objeto da presente contratação, o seu verdadeiro potencial econômico somente será aferível após a efetiva oferta ao mercado, ficando a opção pela proposta mais

vantajosa para a administração, se pregão ou credenciamento, sujeita a um fator imprevisível, qual seja, o grau de atratividade do ativo em face da portabilidade bancária.

24. Essa imprevisibilidade, a meu ver, obsta que se tome qualquer medida no sentido de se determinar a alteração do modelo de contratação, ainda mais quando restou constatado nos autos que, no período de fevereiro de 2016 a junho de 2017, o valor total arrecadado pela administração pública federal em decorrência do credenciamento já realizado chegou à quantia de R\$ 1.389.006.686,58, ou seja, R\$ 81.706.275,68 por mês (peça 130).

25. Daí o acerto da proposta da unidade técnica no sentido de se determinar ao órgão jurisdicionado que estabeleça rotinas para garantir que as contratações e renovações contratuais se mantenham vantajosas para a administração, verificando-se, com a periodicidade regular, se os parâmetros utilizados para calcular a taxa de remuneração continuam aplicáveis.

Ante o exposto, acolhendo a proposta da unidade técnica e do órgão ministerial com as considerações aqui efetuadas, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2018.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1191/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.349/2015-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Jurema Minquini Perroti e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog com vistas a analisar a juridicidade do Edital de Credenciamento nº 1/2015 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem por objeto 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,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de cento e vinte dias, estabeleça rotinas para garantir que as contratações e renovações contratuais derivadas do credenciamento 1/2015 sejam vantajosas para a administração, verificando, com periodicidade regular, se os parâmetros utilizados para calcular a taxa de remuneração permanecem aplicáveis, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;
 - 9.3. dar ciência do teor da presente deliberação à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
 - 9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.
10. Ata nº 18/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/5/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1191-18/18-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral