

Auditoria Especial realizada no Governo
de Pernambuco relativa a procedimento licitatório

Decisão: Regular
Processo TC Nº 0402052-2
Relator: Conselheiro Severino Otávio
Julgado: 16/05/06
Publicado: 06/07/06

RELATÓRIO

Versam os autos, compostos de 24 volumes, de análise do procedimento licitatório do Edital de Concorrência nº 001/2004, promovido pelo Governo do Estado de Pernambuco, tendo por objeto a contratação de instituição financeira autorizada pelo Banco Central para a operacionalização da Conta Única do Estado e realização da folha de pagamento dos agentes públicos, ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, integrantes do Sistema de Administração de Recursos Humanos, operacionalizado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado e Tribunal de Contas do Estado.

Encaminhado ao Tribunal de Contas pela Comissão Especial de Licitação, criada pelo Ato Governamental nº 3.471, de 25/11/2003, às fls. 02, teve, como responsáveis:

- Antônio Figueiredo Guerra Beltrão - Presidente da Comissão Especial de Licitação;
- Eduardo de Albuquerque Vieira Santos - Membro da Comissão Especial de Licitação;
- Sílvio Romero de Souza Neiva Coelho - Membro da Comissão Especial de Licitação.

A presente negociação recebeu análises técnicas por parte da Divisão de Acompanhamento de Gestão Estadual – DIGE efetuadas pelo Auditor das Contas Públicas Eduardo José de Alencar, que ofereceu dois relatórios:

-Relatório Preliminar, às fls. 486 a 515, vol. 04 - cuida da análise prévia do edital e recomendou as seguintes providências à Comissão Especial de Licitação:

- a) Correção imediata ou justificativa no que pertine ao Fator Aplicação Financeira que foi inserido como critério técnico para julgamento das propostas, contrariando os §§ 1º e 2º, do art. 46 da Lei nº 8666/93, podendo desclassificar indevidamente algumas propostas técnicas.
- b) Correção imediata ou justificativa no que diz respeito à falta de fixação de valor mínimo de desembolso com os Fatores de Responsabilidade Social (RS) e de Modernização Administrativa e de Sistemas (MS), contrariando o inciso IV, do art. 43 e inciso X, do art. 40, da Lei nº 8666/93, prejudicando o critério de aceitabilidade da proposta comercial.
- c) Encaminhar para análise e julgamento final do TCE cópia de toda documentação pertinente ao certame licitatório após sua homologação.

Devidamente notificados, através de Ofícios TC/DCE nºs 1558/2004 e 1560/2004, às fls. 517 a 519, os membros da Comissão Especial de Licitação apresentaram suas contra-razões ao Relatório Técnico Preliminar, às fls. 524 a 545, apensando vasta documenta-

ção a qual sofreu nova análise técnica expressa no Relatório de Auditoria Complementar e Nota Técnica de Esclarecimento, às fls. 4392 a 4416, vol. 24, em que o nosso técnico conclui pela regularidade do procedimento licitatório.

Os exames referentes ao Relatório Complementar, foram conduzidos com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, e compreenderam:

- Análise das Contra-Razões ao Relatório Preliminar.
- Análise dos Procedimentos de Julgamento da Habilitação, Julgamento das Propostas Técnicas e Julgamento das Propostas Comerciais e Nota Final, compreendendo a apreciação da documentação apresentada e recursos interpostos pelos licitantes, bem como das decisões proferidas pela Comissão Especial de Licitação.

Vieram-me os autos conclusos.

VOTO DO RELATOR

Antes de adentrar na análise processual, faz-se necessário observar as peculiaridades decorrentes do objeto licitado, alguns aspectos conceituais e técnicos decorrentes da operacionalização da Conta Única do Estado.

A Conta Única do Estado é a conta centralizadora dos recursos do Estado destinada à guarda e à movimentação dos recursos do Tesouro Estadual. A operacionalização desta conta era realizada por intermédio do banco estadual, no caso, o BANDEPE, sociedade de economia mista pertencente ao Estado.

Conforme Anexo I do Edital de Concorrência nº 001/2004 - Projeto Básico, às fls. 304 a 311, no momento da alienação do controle acionário do Banco do Estado de Pernambuco S/A, ocorrida em 27 de novembro de 1998, foi incluído na oferta o depósito das disponibilidades de caixa e das operações de pagamento, que compõem a chamada “Conta Única do Estado”, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

O parágrafo 3º, do artigo 164 da Constituição Federal dispõe que as disponibilidades financeiras dos Estados devem ser controladas em instituições oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

O artigo 1º da Lei Estadual nº 11.538/98, autorizou, expressamente, que a empresa que adquirisse o controle acionário do BANDEPE S/A teria o direito de operacionalizar o funcionamento da conta única. O § 1º do artigo 4º da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, determinou que “As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010”.

Diante desses dispositivos legais, verifica-se que, além das instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banco do Nordeste), as instituições financeiras privatizadas ou as instituições financeiras adquirentes do controle acionário das instituições privatizadas poderiam prestar o serviço de operacionalização da Conta Única.

Tendo em vista o artigo 2º, da Lei nº 8.666/93, o Estado de Pernambuco optou pela formalização de procedimento licitatório.

No dia 13 de novembro de 2003, através de despacho do Secretário da Fazenda, o contrato de prestação de serviço referente ao funcionamento da Conta Única, firmado entre o BANDEPE S/A e o Estado de Pernambuco, foi prorrogado por um ano, com o objetivo de viabilizar o procedimento licitatório.

Foram interpostas impugnações ao Edital de Concorrência nº 001/2004 pelos Bancos: Bradesco, Itaú, ABN Real e de Pernambuco, as quais foram analisadas pela Comissão Especial de Licitação que, após adiamento do certame, respondeu aos questionamentos, bem como efetuou alterações no instrumento editalício. Consta do item 3 do Relatório Preliminar, às fls. 493 – vol. 4, análise técnica e pormenorizada efetuada pela Auditoria desta Casa com relação às impugnações.

Analisando as razões de todas as impugnações interpostas pelos participantes, bem como as respostas apresentadas pela Comissão Especial de Licitação, verificaram nossos técnicos que o procedimento adotado pela CEL está em conformidade com o estabelecido na Lei nº 8666/93; todas as questões suscitadas foram respondidas através de uma argumentação adequada, concluindo-se pela sua improcedência. Ante o exposto, concluiu-se pela regularidade do procedimento de apreciação dos documentos de habilitação, dos recursos e das impugnações aos recursos.

Após o estudo da minuta de edital e correções pertinentes, foi apresentado, pela Comissão Especial de Licitação o Edital de Concorrência – fls. 281 a 405, que sofreu nova análise técnica pela DIGE – Divisão de Acompanhamento de Gestão Estadual.

Destaco, neste ponto, a Impugnação aposta pelo Banco de Pernambuco que, baseado em parecer oferecido pelo Prof. Marçal Justen Filho, entende que somente poderiam participar do procedimento licitatório instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banco do Nordeste), a instituição financeira privatizada no âmbito do Estado de Pernambuco (no presente caso o próprio BANDEPE) e a sua instituição financeira controladora (Banco ABN AMRO Real).

Após explanação detalhada sobre o tema, às fls. 506, cita o Relatório Preliminar:

“A Comissão Especial de Licitação concluiu que a interpretação do dispositivo constitucional em referência conjuntamente com a interpretação integrada do dispositivo da Medida Provisória nº 2.192-70 deve ser norteada pelos princípios da ordem jurídica, logo, é possível a participação de entidades financeiras privadas na licitação que tenha por objeto o depósito das disponibilidades de caixa dos entes públicos, desde que possam ser equiparadas a instituições oficiais...” isto é, desde que sejam instituições financeiras submetidas a processo de privatização ou instituições financeiras adquirentes dos seus controles acionários.

A Comissão Especial de Licitação apresentou o Relatório de Julgamento Final da Habilitação, às fls. 1742 a 1751, no qual foi apreciado cada um dos pontos suscitados pelos licitantes na ata da sessão inicial às fls. 1720 a 1723, e julga habilitadas e aptas a prosseguir no processo as 03 (três) instituições financeiras participantes do certame - Banco de Pernambuco S/A, Banco Bradesco S/A e Banco Itaú S/A..

Os quesitos de maior peso no processo seletivo da entidade financeira foram:

1. Modernização Administrativa e de Sistemas (MS);
2. Responsabilidade Social (RS);

3. Fator Aplicação Financeira (AF);

4. Fator Capilaridade que ficou em quarto lugar, empatado com o Fator Experiência da Instituição Financeira.

a) Os Fatores Modernização Administrativa (MA) e de Sistema (MS) e Responsabilidade Social (RS) correspondem a desembolsos previstos na proposta comercial dos licitantes, destinados à assunção pecuniária de projetos do Estado de Pernambuco.

A pontuação desses fatores, na primeira versão publicada do edital - fls. 159 e 160, era calculada com base numa tabela que relacionava o valor da contribuição com uma pontuação. Assim, seria atribuída a pontuação máxima – 10 (dez) a qualquer importância superior ao desembolso mensal de R\$ 1.250.000,00 (Hum milhão, duzentos e cinqüenta mil reais). Essa fórmula foi impugnada pelo Bradesco, tendo em vista que estimulava os licitantes a não oferecer valores superiores a R\$ 1.250.000,01 (Hum milhão, duzentos e cinqüenta mil reais e um centavo). A impugnação foi julgada procedente pela CEL que alterou o edital. Na versão final do edital – fls. 296 a 298, o maior valor proposto passou a representar a referência máxima para pontuação daqueles oferecidos pelos licitantes.

No entanto, verificou-se que não ficou estabelecido um valor mínimo dos desembolsos relativos aos fatores Responsabilidade Social e Modernização Administrativa, deixando a possibilidade de se atribuir pontuação máxima (dez pontos) mesmo que o licitante oferecesse um valor de contribuição irrisório, configurando-se prejuízo à Administração.

Porém, já na fase de análise das propostas comerciais, constatou-se que, apesar da falta de critério de aceitabilidade os desembolsos mensais oferecidos pelos licitantes não foram mínimos, pelo contrário, foram bastante significativos. O Licitante sagrado Vencedor ofertou, a título de fator Responsabilidade Social e Modernização Administrativa, o valor mensal de R\$ 4.003.999,98 (Quatro milhões, três mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos).

b) O item 6 do edital, às fls. 285, inclui o Fator Aplicação Financeira (AF) na proposta técnica dos licitantes os quais deveriam apresentar Declarações das taxas de administração de fundos de curto prazo e da remuneração de capital aplicado pelo Governo do Estado de Pernambuco em aplicações financeiras, visando, de acordo com os preceitos da legislação aplicável, estipular critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado e que considerem a capacidade, a experiência do proponente e a qualidade técnica da proposta – (fls. 510 – vol. 4).

O Fator Aplicação Financeira não corresponde a um atributo do serviço objeto da licitação, constitui um atributo comercial inserido no certame e as questões nele incluídas estão relacionadas:

À taxa de administração cobrada pela instituição financeira para realização de aplicações financeiras de curto prazo;

À garantia de remuneração das aplicações financeiras pós-fixadas.

Cito, por oportuno, o jurista Fábio Ulhoa Coelho¹ “a aplicação financeira é o contrato pelo qual o depositante autoriza o banco a empregar, no todo, ou em parte, dinheiro mantido em conta de depósito num investimento”

¹ Curso de Direito Comercial, vol. 3, 3ª Edição, Editora Saraiva, páginas. 127 e 128.

Existe uma relação contratual explícita que vincula a manutenção dos recursos da conta única do Estado de Pernambuco à instituição financeira vencedora do certame, bem como o recebimento de rendimentos decorrentes da aplicação financeira e o pagamento de uma taxa de administração à referida instituição.

Esclareço que a Administração Pública não deve ter por finalidade, a aferição de lucros, não obstante os rendimentos de aplicações financeiras são recursos previstos anualmente no orçamento. Logo, devem ser maximizados e revertidos na melhoria dos serviços prestados pelo Estado, sob risco de configurar renúncia de receita.

Exaustivamente debatida no processo, a questão do Fator Aplicação Financeira estar inserido como critério técnico para julgamento da proposta não prejudicou os licitantes que obtiveram a mesma pontuação (nota 10) no julgamento procedido pela Comissão Especial de Licitação. Caso contrário, nossos técnicos já haviam alertado a Comissão Especial de Licitação no sentido que os concorrentes poderiam se sentir prejudicados diante da possibilidade de ter suas propostas técnicas desclassificadas por critérios meramente comerciais.

Repetindo, o fator aplicação financeira não produziu qualquer efeito prático para fins de apuração do vencedor do certame, nenhuma repercussão restou do ponto de vista da competitividade, nem da classificação e desclassificação de cada um dos participantes, em função das demais notas concernentes aos outros fatores técnicos.

c) Outro fator determinante na escolha da entidade financeira detentora da Conta Única do Estado foi o Fator Capilaridade Principal, componente do critério técnico que exige a manutenção de, pelo menos, uma agência bancária nas 44 (quarenta e quatro) localidades escolhidas pela Comissão

Especial de Licitação. Quanto maior o número de agências, mais pontos seriam computados aos licitantes.

Também, bastante debatido pelos licitantes, o fator capilaridade principal foi objeto de impugnação interposta pelo BRADESCO que alegou ser esta uma exigência de caráter restritivo que frustrava o caráter competitivo da licitação vez que o ganhador não seria aquele que propiciaria ao Estado maior ganho, mas o que tivesse maior quantidade de agências na região.

Argumentou a Comissão Especial de Licitação que “Não se pode considerar a média nacional do número de agências bancárias do licitante, conforme solicitado pela impugnante para o cálculo do Fator Capilaridade, visto que a prestação dos serviços será no Estado de Pernambuco”.

Para verificar o Fator Capilaridade a Comissão Especial de Licitação, através de Ofício, solicitou ao Banco Central informação sobre a regularidade dos estabelecimentos bancários dos licitantes, às fls. 2323. Em resposta, o Banco Central encaminhou planilha explicativa contendo a relação com as consideradas agências bancárias em funcionamento de cada licitante.

Já na fase de julgamento das propostas técnicas, o fator capilaridade foi decisivo na escolha do licitante vencedor e, por esse motivo, se constituiu em objeto de vários recursos pelos concorrentes.

Antes de elaborar relatório sobre os recursos e impugnações aos recursos, a CEL dirigiu novo ofício ao Banco Central para reaveriguação do fator capilaridade, apresentado

pelas instituições financeiras às fls. 4342 a 4343. Em resposta o Banco Central ratificou todas as informações já fornecidas, às fls. 4344 a 4349.

O processo foi encaminhado ao Procurador Geral do Estado de Pernambuco que apreciou os recursos interpostos pelo BANDEPE e BRADESCO, às fls. 4298 a 4310 e 4328 a 4341, e ratificou inteiramente as razões constantes dos relatórios da Comissão Especial de Licitação, às fls. 4311 a 4327 e 4350 a 4354.

Resumindo, o procedimento licitatório apresentou os seguintes resultados, que foram divulgados na sessão de 14/01/2005 na presença dos representantes dos 03 (três) licitantes habilitados.

A Comissão Especial de Licitação concluiu pela classificação dos 03 (três) concorrentes que obtiveram a nota máxima (dez) para os fatores aplicação financeira, experiência e índice Basiléia.

A diferença das notas decorreu do fator capilaridade; o Banco de Pernambuco S/A apresentou a melhor nota em função de possuir 41 (quarenta e uma) agências na capilaridade principal e 66 (sessenta e seis) na capilaridade secundária, sagrando-se vencedor do certame.

	Banco de Pernambuco	Banco Bradesco	Banco Itaú
Proposta Técnica – (5,5)	9,50	9,09	7,86
<u>Fator Responsabilidade Social</u>	10,0	8,74	8,02
Desembolsos Mensais	R\$ 2.001.999,99	R\$ 1.751.000,00	R\$ 1.607.095,00
<u>Fator Modernização</u>			
<u>Administrativa e de Sistemas</u>	10,0	8,74	8,02
Desembolsos Mensais	R\$ 2.001.999,99	R\$ 1.751.000,00	R\$ 1.607.095,00
<u>Fator Capilaridade</u>	8,20	6,69	2,18
<u>Fator Remuneração dos</u>			
<u>Serviços pelo Estado</u>	10,0	10,0	10,0
Preço Mensal Proposto	R\$ 1.716,00	R\$ 1.716,00	R\$ 1.716,00
Proposta Comercial – (4,5)	10,0	8,8	8,24
NOTA FINAL	9,72	8,99	8,03

Saliento, ainda, que o processo licitatório ora analisado também redundou na redução da despesa média mensal com os serviços de realização financeira da folha de pagamento e com a expedição de ordens bancárias, que era de R\$ 105.800,00 (Cento e cinco mil e oitocentos reais) e passou para R\$ 1.716,00 (Um mil, setecentos e dezesseis reais), gerando uma economia média mensal de R\$ 104.084,00 (Cento e quatro mil e oitenta e quatro reais) e anual de R\$ 1.294.008,00 (Um milhão, duzentos e noventa e quatro mil e oito reais). Ao final dos cinco anos de contrato, a Administração Pública Estadual economizará algo em torno de R\$ 6.245.000,00 (Seis milhões, duzentos e quarenta e cinco mil reais).

Concluindo, além da economia decorrente da redução da despesa média mensal com os serviços de realização financeira da folha de pagamento e com a expedição de

ordens bancárias, a Administração Pública Estadual passará a receber da instituição financeira, detentora da conta única, o valor mensal de R\$ 4.003.999,98 (Quatro milhões, três mil e novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos), sendo R\$ 2.001.999,99 (Dois milhões, um mil e novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) para projetos vinculados a um fundo de responsabilidade social, e R\$ 2.001.999,99 (Dois milhões, um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) para projetos vinculados a um fundo de modernização administrativa e de sistemas, que, ao final do contrato, totalizará o montante de R\$ 240.239.998,80 (Duzentos e quarenta milhões, duzentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta centavos).

Diante do exposto, ressalto a qualidade do trabalho efetuado pelos membros da Comissão Especial de Licitação – CEL, em função da natureza especial e complexidade do objeto licitado, do atendimento e adequação do edital e dos procedimentos licitatório às disposições legais, bem como em função do resultado, que produziu uma redução considerável nas despesas, além do montante de receitas geradas para o Estado.

O processo licitatório foi realizado conforme as disposições constantes do Edital de Concorrência nº 001/2004 e em observância aos Princípios da Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal) e às normas legais vigentes (§ 1º do artigo 4º da Medida Provisória nº 2.192/70, de 24/08/2001, Emenda Constitucional nº 32/2001, Lei nº 8.666/93).

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgo REGULAR o Procedimento Licitatório, referente ao Edital de Concorrência nº 001/04, promovido pelo Governo do Estado de Pernambuco, tendo por objeto a contratação de instituição financeira autorizada pelo Banco Central para a operacionalização da Conta Única do Estado e realização da folha de pagamento dos agentes públicos, ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, integrantes do Sistema de Administração de Recursos Humanos, operacionalizado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado e do Tribunal de Contas do Estado.

E, em vista dos resultados obtidos pelo procedimento licitatório, determino o envio de cópia do presente voto, bem como das principais peças que compõem este processo – Relatório Preliminar da Divisão de Acompanhamento da Gestão Estadual-DIGE, às fls. 486 a 515, vol. 04, Relatório de Auditoria Complementar e Nota Técnica de Esclarecimento, às fls. 4392 a 4416 - vol. 24, ao Departamento de Controle Estadual-DCE, com o objetivo de acompanhar e verificar, no âmbito dos processos de prestação de contas, a materialização da economia com despesa mensal dos serviços de realização financeira da folha de pagamento e expedição de ordens bancárias, assim como a materialização e aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Modernização Administrativa e de Sistemas e do Fundo de Responsabilidade Social nos projetos definidos pelo Estado.

A CONSELHEIRA TERESA DUERE VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O SUBPROCURADOR GERAL DR. DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR.