



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



12-03-13

SEB

=====
77 TC-030086/026/08

Contratante: Prefeitura Municipal de Uchoa.

Contratada: Banco Nossa Caixa S/A.

Autoridade que Dispensou a Licitação e que firmou os Instrumentos:
Marco Antonio de Lourenço (Prefeito).

Objeto: Prestação de serviços bancários relacionados à folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 14-12-07. Valor – R\$500.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no D.O.E. de 02-09-10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Tratam os autos do contrato s/nº (fls. 39/45), de 14-12-07 (extrato publicado em 20-12-07, fl. 46), firmado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE UCHOA** e o **BANCO NOSSA CAIXA S.A.**, atualmente **BANCO DO BRASIL S.A.**, objetivando a prestação de serviços bancários, em caráter de exclusividade consistente em (a) centralização de toda movimentação financeira do Município; (b) processamento e pagamento da folha de pagamento da totalidade dos funcionários públicos municipais ativos; (c) realização de consignação em folha de pagamento de empréstimos a serem concedidos aos funcionários públicos municipais ativos, de acordo com convênio específico para essa finalidade e (d) efetivação de pagamentos aos fornecedores do Município, correntistas do banco por conta e ordem do Município, pelo prazo de 60 meses a contar do primeiro dia útil após a assinatura e valor estimado de R\$ 500.000,00.

Os autos foram formados em razão do Ofício nº 217/08, da Promotoria de Justiça Cível de São José do Rio Preto (fls. 1-B/25), que comunicou a instauração do Inquérito Civil nº 97/2008, visando apurar possíveis irregularidades no tocante à venda da folha de pagamento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Prefeitura Municipal de Uchoa ao então Banco Nossa Caixa S.A., sem a realização de certame licitatório.

1.2 A contratação se fez mediante **dispensa de licitação**, fundamentada no artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93¹.

1.3 As partes se deram por cientes da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial (fl. 31).

1.4 A **Fiscalização** (fls. 49/51) conclui pela irregularidade da dispensa de licitação e do contrato por entender que a instituição financeira contratada é sociedade de economia mista e pessoa jurídica de direito privado e, como tal, não poderia ser considerada como órgão integrante da Administração Pública. Portanto, a licitação seria obrigatória.

Além disso, não foi efetuada pesquisa de mercado a fim de assegurar à Administração a escolha da proposta mais vantajosa, no caso, a maior oferta.

O **Diretor Técnico** da UR-8 (fl. 52) ratificou o entendimento exposto.

1.5 A **Assessoria Técnica**, sob o enfoque jurídico (fls. 57/58), opinou pela legalidade dos atos, entendendo que a dispensa de licitação nos moldes do artigo 24, VIII, da Lei de Licitações apresenta-se perfeitamente correta, uma vez que o Banco Nossa Caixa S.A. integra a Administração Pública indireta e por se tratar de uma instituição bancária oficial.

Já a **Chefia** do Órgão (fl. 59) considerando que as questões suscitadas poderiam prejudicar a análise favorável do procedimento, em especial, quanto ao preço, propôs abertura de prazo para defesa das

¹ "Artigo 24 - É dispensável a licitação:
(...)

VIII - 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



partes interessadas.

1.6 A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 61/62) considerando a existência de precedentes de irregularidade em contratação da espécie (TC-1222/009/08² e TC-23469/026/06³), corroborou a proposta de abertura de prazo aos interessados.

1.7 À vista dessas manifestações, o e. então CONSELHEIRO RELATOR assinou às partes o prazo comum de 30 dias (fl. 63), nos termos e para os fins previstos no artigo 2º, XIII, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

1.8 O ex-Prefeito (fls. 65/67) rebateu os pontos questionados pela fiscalização, arguindo, em síntese, que o parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93 não exige sempre a justificativa de preço, mas apenas quando couber.

No caso, era *“impossível efetuar a pesquisa de preços, pois à época existia somente um banco estatal no Estado de São Paulo e este banco era a Nossa Caixa S/A”*.

Acrescentou que a contratação era a mais recomendada por se tratar de instituição bancária oficial estadual e o preço era compatível com o praticado no mercado. Ressaltou que na contratação pelos entes públicos dos serviços bancários junto a instituições financeiras, não se aplica à espécie o inciso VIII do artigo 24 da Lei de Licitações, isso porque, consoante ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, a dispensa *“só alcança a hipótese em que a pessoa administrativa é da mesma órbita federativa do ente de direito público, mas não se aplica a pessoas de esferas diversas”*.

1.9 A **Assessoria Técnica** (fl. 71) entendeu que as justificativas apresentadas corroboraram o entendimento a respeito da legalidade da contratação direta e ratificou sua manifestação anterior.

Sua ilustre **Chefia** (fl. 72), no entanto, considerou que as

² 1ª Câmara, sessão de 14-06-10, Relator e. CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO.

³ 2ª Câmara, sessão de 08-04-08, Relator e. CONSELHEIRO ROBSON MARINHO.
O e. Tribunal Pleno, na sessão de 15-07-09, negou provimento ao recurso ordinário interposto e manteve a decisão recorrida. Relator e. CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



justificativas não respaldam o ato examinado. A demonstração da compatibilidade do preço é condição que dá eficácia aos atos em exame, sendo que sua ausência denota prejuízo ao erário e compromete o juízo favorável do procedimento. Opinou pela irregularidade da matéria.

1.10 A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 73/77) noticiou que, à época da contratação, existiam no Município quatro bancos, sendo dois oficiais e dois privados. Portanto, outra instituição, oficial ou privada, estava apta a disputar o processamento da folha de pagamento e a prestar os serviços contratados.

Acrescentou que a realização de licitação, tanto para o processamento da folha de pagamento dos servidores, com possibilidade de participação de instituições privadas, quanto para os demais serviços, é medida impositiva por determinação constitucional com reafirmação pelo e. Supremo Tribunal Federal e também pelo e. Tribunal Pleno desta Casa no TC-34102/026/05⁴.

Nesse sentido, destacou recente voto proferido pela eminente CONSELHEIRA RELATORA CRISTIANA DE CASTRO MORAES, no TC-921/006/08, acolhido pelo e. Plenário, na sessão de 19-09-12, que negou provimento a recurso ordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Sertãozinho, em contratação da espécie.

Nesse contexto, manifestou-se pela irregularidade da dispensa e do contrato, com proposta de aplicação de multa e envio de cópia dos autos ao DD. Ministério Público do Estado.

2. VOTO

2.1 A matéria apreciada nestes autos não é nova. As reiteradas decisões desta Corte sobre o assunto indicam que a questão está pacificada no sentido de que a contratação de bancos oficiais só poderá ser feita sem a realização do competente processo licitatório quando o

⁴ Sessão de 30-11-05, Relator e. CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA.

Na sessão de 22-02-06, o e. Colegiado deu provimento parcial ao pedido de reconsideração interposto, reformando o. v. acórdão combatido, ajustando a jurisprudência desta Corte ao entendimento do STF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



objeto pretendido se encaixar no conceito de disponibilidade de caixa, por força do artigo 164, § 3º⁵, da Constituição da República.

De acordo com o entendimento majoritário do e. Supremo Tribunal Federal, são considerados como disponibilidade de caixa “os valores pecuniários de propriedade do ente da Federação”, o que excluiu, necessariamente, o pagamento de despesa com pessoal, conforme se pode verificar da ementa do v. prolatado no Rcl-AgR 3872, *verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS. DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES PÚBLICOS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF.

Assim, a partir da consolidação desse entendimento pelo STF, esta Corte passou a não mais admitir a dispensa de licitação para contratações como a que ora se aprecia.

Sobre o tema, trago à colação excerto do voto proferido pela SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SILVIA MONTEIRO, nos autos do TC-903/013/08, acolhido por esta C. Câmara, na sessão de 04-12-12, que assim expôs:

“A despeito da gama de precedentes citados pela defesa e pelos órgãos técnicos da Casa, convém destacar que houve mudança de posição desta Corte, a partir do decidido pelo E. Plenário, na sessão de 22-02-06, quando da apreciação do TC-34102/026/05⁶, portanto antes da assinatura da celebração do ajuste em exame, para se amoldar ao entendimento firmado pelo Plenário do E. Supremo Tribunal Federal (Rcl-AgR 3872⁷), segundo o qual depósitos para crédito da folha de pagamento de servidores feitos em bancos privados não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa, portanto não ofende o artigo 164, § 3º, da CF.

Destarte, a jurisprudência majoritária tem caminhado no sentido de admitir que recursos financeiros destinados ao pagamento de pessoal sejam administrados por instituição financeira privada desde que a contratação seja precedida de

⁵ “Artigo 164 – (...)”

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

⁶ O E. Pleno, na sessão de 22-02-06, acolheu voto do E. Conselheiro Relator RENATO MARTINS COSTA e negou provimento a pedido de reconsideração, interposto em sede de exame prévio de edital, pelo Banco Nossa Caixa S.A., na representação formulada contra o edital da concorrência 02/05, instaurada pela PM da Estância Turística de Salto, liberando-a para dar continuidade ao certame, providenciada, porém, a exclusão dos serviços destinados ao pagamento de fornecedores do respectivo objeto.”

⁷ STF, Pleno, sessão de 14-12-05, Relator E. Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 12-05-06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



processo licitatório que possibilite a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Servem de exemplo as decisões proferidas nos TC's 6638/026/06⁸, TC-1013/003/05⁹ e 37317/026/05¹⁰, dentre outros.

(...)

A matéria muito se assemelha ao caso abrigado no TC-961/006/08¹¹, recentemente apreciado pelo E. Plenário que negou provimento ao recurso ordinário interposto pelo Banco do Brasil S.A. e deu provimento parcial ao recurso do ex-Prefeito de Sertãozinho, mas apenas para o fim de cancelar a multa imposta, mantendo, nos de aspectos, a decisão de primeiro grau.”

2.2 Neste caso concreto, a exemplo do ocorrido no precedente transcrito, além da movimentação financeira de recursos do Município, o objeto envolve a prestação de serviços de processamento e pagamento da folha de pagamento da totalidade dos servidores municipais ativos e realização de empréstimos a servidores com consignação em folha, mediante acordo específico para essa finalidade, que não se encaixam no conceito de disponibilidade de caixa de que trata o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, sendo, pois, passíveis, de ser licitados.

A D. **Secretaria-Diretoria Geral**, a esse respeito, demonstrou que á época da celebração do ajuste existiam quatro instituições financeiras instaladas no Município, o que reforça o entendimento da obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório.

Acresça-se ao aduzido, o fato de que não restou devidamente comprovada a compatibilidade do preço contratado com os praticados pelo mercado, exigência presente no dispositivo legal invocado pela Prefeitura para a dispensa de licitação efetuada.

⁸ Pleno, sessão de 22-02-06, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

⁹ Pleno, sessão de 12-07-06, Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

¹⁰ Pleno, sessão de 20-08-08, Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

¹¹ Na sessão de 12-05-09 da C. 1ª Câmara, o E. Substituto de Conselheiro MARCOS RENATO BÖTTCHER proferiu voto pela irregularidade da dispensa de licitação e do contrato celebrado entre a PM Sertãozinho e o Banco do Brasil S.A., com o qual discordou o E. Conselheiro Relator ANTONIO ROQUE CITADINI, que pediu vistas dos autos.

Na sessão de 23-06-09, o E. Conselheiro Relator EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO concordou com o voto proferido pelo seu E. Substituto. Assim, acrescendo o voto do E. Conselheiro Revisor CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, foi vencido o E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

Os recursos ordinários foram relatados pelo E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO e apreciados pelo E. Plenário na sessão de 19-09-12, mantidos os fundamentos da decisão de primeiro grau.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Portanto, além da afronta ao artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, foram violados o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e o artigo 2º, *caput*, da Lei Geral citada, porque houve ofensa ao dever de licitar.

2.3 Diante do exposto, julgo **irregulares** a dispensa de licitação e o contrato em exame, bem como ilegais as despesas decorrentes.

Determino as providências mencionadas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual n. 709/93, ciente este Tribunal, em 60 dias, das providências adotadas.

Sala das Sessões, 12 de março de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO