



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 20/08/13

94 TC-001004/010/09

Contratante: Prefeitura Municipal de Mogi Mirim.

Contratada: Caixa Econômica Federal.

Autoridade(s) que Dispensou(aram) a Licitação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Carlos Nelson Bueno (Prefeito).

Objeto: Contratação de instituição financeira para administração de contas bancárias municipais.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 23-01-08. Valor – R\$4.000.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher e Substituto de Conselheiro Auditor Antonio Carlos dos Santos, publicada(s) no D.O.E. de 24-09-09 e 17-04-12.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Daniela Gabriel Fasson, Guilherme Furlan e Souza e outros.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Ajuste celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Mogi Mirim** e a **Caixa Econômica Federal - CEF**, objetivando a administração de contas bancárias municipais, incluindo:

- a) centralização e processamento de créditos provenientes de 100% (cem por cento) da folha de pagamento gerada pelo Município, representando 2.300 servidores, lançados em contas correntes individuais do funcionalismo público na CAIXA, abrangendo servidores ativos e inativos, pensionistas e estagiários;
- b) centralização e processamento da receita municipal e da movimentação financeira de todas as contas correntes, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção dos recursos decorrentes de contratos ou convênios em outras instituições financeiras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- c) centralização e movimentação financeira do Município, relativa aos recursos provenientes de transferências legais e constitucionais, bem como de convênios a serem assinados com quaisquer órgãos do governo federal e estadual, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção e movimentação dos recursos em outras instituições financeiras;
- d) centralização e processamento de todas as movimentações financeiras de pagamento a credores, incluindo fornecedores, bem como de quaisquer pagamentos ou outras transferências de recursos financeiros feitos pelo Município a entes públicos ou privados, a qualquer título, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção e movimentação dos recursos em outras instituições financeiras;
- e) centralização e processamento de todas as movimentações financeiras dos Fundos do Poder Executivo Municipal, a qualquer título, exceto os recursos oriundos de convênios e/ou contratos com obrigatoriedade de movimentação em outra instituição, por força de lei ou exigência do órgão repassador;
- f) aplicação das disponibilidades financeiras de caixa do Município, bem como dos recursos dos fundos a que alude a alínea “e”;
- g) disponibilização do banco de dados dos servidores municipais da administração direta e indireta, ativos e inativos, contendo todas as informações cadastrais;
- h) centralização na Caixa dos depósitos judiciais de processos de quaisquer naturezas, nos casos em que o Município possua autonomia na definição do banco depositário;
- i) centralização da arrecadação de todos os tributos cobrados pelo Município mediante utilização de guias de recebimento ou cobrança integrada da Caixa;
- j) concessão de crédito aos servidores ativos e inativos, pensionistas e estagiários da Prefeitura, e órgãos da Administração Direta e Indireta, mediante consignação em folha de pagamento, atendidos os requisitos e pressupostos regulamentares de ordem interna da Caixa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.2. O Contrato nº 001/08, assinado em 23/01/2008, no valor de R\$4.000.000,00 e prazo de 60 (sessenta) meses, foi precedido de dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal nº. 8.666/93.

1.3. Na instrução processual, a Unidade Regional de Araras/UR-10 concluiu pela irregularidade da matéria, em razão das seguintes falhas:

A - Pesquisa de preços:

No Protocolo de Intenções, firmado entre a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim e a Caixa Econômica Federal, ajustou-se que a Administração pagaria à citada Instituição Financeira, pelo processamento da arrecadação dos tributos, a tarifa de R\$ 1,50 por boleto liquidado nos anos de 2009 a 2012 (fls. 03); contudo, o Banco do Brasil havia informado às fls. 05 que haveria isenção de tarifas para a prestação dos serviços de cobrança de impostos e demais taxas.

Há indícios de que o valor contratado pode não ter sido o mais vantajoso para a Administração Municipal, e que o preço contratado pode não ser compatível com o preço de mercado, em possível afronta ao inciso VIII do artigo 24 da Lei de Licitações.

B - Documentação da contratada:

Não consta dos autos a documentação da Contratada, não sendo possível verificar se a mesma se encontrava regular perante a seguridade social, conforme determina o § 3º do artigo 195 da Constituição Federal.

C - Centralização e processamento de créditos provenientes da folha de pagamento:

O § 3º do artigo 164 da Constituição Federal determina, dentre outras coisas, que as disponibilidades de caixa dos Municípios sejam depositadas em instituições financeiras oficiais; no entanto, o processamento dos créditos provenientes da folha de pagamento pode ser efetuado por bancos privados.

A contrapartida efetuada pelos bancos privados para processamento da folha de pagamento poderia ser em valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



bem maiores do que o ofertado pela Caixa Econômica Federal, se realizado certame licitatório.

Efetuada pesquisa no Sistema Integrado de Protocolo, constata-se que as Prefeituras de Porto Ferreira e Leme, cujas receitas arrecadadas são menores do que da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, celebraram contratos com o Banco Itaú com valores superiores ao contratado pela Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, conforme demonstrado abaixo:

	Porto Ferreira	Leme	Mogi Mirim
Processo: TC	731/010/08	918/010/08	1004/010/09
Contratada:	Banco Itaú S/A	Banco Itaú S/A	Caixa Econômica Federal
Objeto:	Administração da Folha de Pagamento	Administração da Folha de Pagamento	Administração de contas bancárias municipais, incluindo folha de pagamento
Valor:	R\$ 5.900.000,00	R\$ 5.070.000,00	R\$ 4.000.000,00
Receita Arrecadada em 2007	R\$ 58.785.562,27	R\$ 103.664.501,31	R\$ 129.702.045,68

Os dados da receita arrecadada foram extraídos do SIAP, referentes ao exercício de 2007 (resumo às fls. 27), e de pesquisa efetuada no Sistema Integrado de Protocolo (fls. 28/31). Dessa forma, fica evidente, que a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim pode não ter contratado o Banco que oferecia o maior valor de contrapartida para administração da folha de pagamento dos servidores municipais, e que tal contratação poderia ter sido licitada.

1.4. Notificada, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº. 709/93, a Origem trouxe aos autos, em resumo, as seguintes alegações: **(i)** ainda que se considere que o processamento dos créditos provenientes da folha de pagamento pudesse ser executado por instituição privada, fato é que a contratação de forma alguma se restringiu à chamada “venda da folha de pagamento”, mas envolveu a unificação de serviços bancários no Município, objetivando-se e efetivando-se, com isso, os princípios norteadores da atuação administrativa, mormente no que diz respeito à eficiência, economicidade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



publicidade; **(ii)** a centralização dessas atividades em instituição financeira de caráter público oficial, notoriamente sólida e idônea como a CEF, revela a boa-fé da Administração.

1.5. A Assessoria Técnica e respectiva Chefia opinaram pela irregularidade da Dispensa de Licitação e do Contrato, propondo a aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar.

1.6. A SDG, por sua vez, questionou o fato das obrigações da Contratada irem além dos serviços referentes à folha de pagamento dos funcionários públicos municipais, prevendo-se, também, o pagamento a fornecedores.

1.7. Assinado novo prazo aos Interessados, a Prefeitura apresentou esclarecimentos, argumentando que as atividades contratadas estão diretamente ligadas entre si, vez que se trata de prestação de serviços na área financeira, implicando numa melhor operacionalização.

1.8. Após analisar o acrescido, a SDG posicionou-se pela irregularidade da contratação direta, ressaltando a falta de justificativa plausível para a não realização de certame licitatório. Afirmou, ainda, que matéria idêntica já foi condenada por esta Corte, a exemplo do julgado no TC-921/006/08.

Sugeriu, por fim, aplicação de multa ao Responsável, nos termos do inciso II do artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93, por desrespeito ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao artigo 3º da lei de Licitações, além do envio de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo para as medidas cabíveis.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Trata-se de contrato celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Mogi Mirim** e a **Caixa Econômica Federal - CEF**, objetivando a administração de contas bancárias municipais.

2.2. O ponto central da matéria consiste na ausência de licitação, para a contratação do objeto em tela¹, que reúne a prestação de diversos serviços bancários, incluindo a gestão exclusiva dos créditos provenientes da folha de pagamento dos servidores municipais e disponibilidades financeiras próprias.

2.3. Sobre a questão, resalto, de pronto, que sequer restou caracterizada a hipótese legal invocada para a contratação direta levada a efeito – inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 –, pois, embora a Contratada seja entidade

¹ a) centralização e processamento de créditos provenientes de 100% (cem por cento) da folha de pagamento gerada pelo Município, representando 2.300 servidores, lançados em contas correntes individuais do funcionalismo público na CAIXA, abrangendo servidores ativos e inativos, pensionistas e estagiários; b) centralização e processamento da receita municipal e da movimentação financeira de todas as contas correntes, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção dos recursos decorrentes de contratos ou convênios em outras instituições financeiras; c) centralização e movimentação financeira do Município, relativa aos recursos provenientes de transferências legais e constitucionais, bem como de convênios a serem assinados com quaisquer órgãos do governo federal e estadual, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção e movimentação dos recursos em outras instituições financeiras; d) centralização e processamento de todas as movimentações financeiras de pagamento a credores, incluindo fornecedores, bem como de quaisquer pagamentos ou outras transferências de recursos financeiros feitos pelo Município a entes públicos ou privados, a qualquer título, excetuando-se os casos em que haja previsão legal, contratual ou judicial para manutenção e movimentação dos recursos em outras instituições financeiras; e) centralização e processamento de todas as movimentações financeiras dos Fundos do Poder Executivo Municipal, a qualquer título, exceto os recursos oriundos de convênios e/ou contratos com obrigatoriedade de movimentação em outra instituição, por força de lei ou exigência do órgão repassador; f) aplicação das disponibilidades financeiras de caixa do Município, bem como dos recursos dos fundos a que alude a alínea “e”; g) disponibilização do banco de dados dos servidores municipais da administração direta e indireta, ativos e inativos, contendo todas as informações cadastrais; h) centralização na Caixa dos depósitos judiciais de processos de quaisquer naturezas, nos casos em que o Município possua autonomia na definição do banco depositário; i) centralização da arrecadação de todos os tributos cobrados pelo Município mediante utilização de guias de recebimento ou cobrança integrada da Caixa; j) concessão de crédito aos servidores ativos e inativos, pensionistas e estagiários da Prefeitura, e órgãos da Administração Direta e Indireta, mediante consignação em folha de pagamento, atendidos os requisitos e pressupostos regulamentares de ordem interna da Caixa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



integrante da Administração Pública, também explora atividade econômica e, nesta qualidade, se sujeita ao “*regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários*” (art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal), bem como ao princípio da livre concorrência, assegurado no inciso IV do art. 170 da Carta Magna.

2.4. Ressalte-se, aliás, que as próprias atividades pactuadas no Ajuste são precipuamente econômicas, embora o processamento da folha de pagamento pudesse ser executado tanto por instituições privadas como oficiais (conf. já decidido pelo STF, em sede de Agravo Regimental na Reclamação nº 3.872-6/DF, aos 14/12/2005), enquanto as demais caberiam tão somente a estas últimas, por força do disposto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal.

2.5. Dessa forma, e à luz dos princípios constitucionais preconizados no *caput* e inciso XXI do art. 37, em especial, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da isonomia, considero inadmissível a contratação direta de instituições financeiras pelo Poder Público, a não ser, é claro, em casos excepcionais e devidamente motivados.

2.6. Deveria o Administrador, portanto, ter adotado procedimento que possibilitasse a disputa pelas instituições bancárias aptas a executar o objeto, inclusive subdividindo-o entre os serviços passíveis de execução por quaisquer bancos (oficiais e privados) e aqueles realizáveis, nos termos do art. 164, § 3º, da Constituição Federal, apenas por instituições oficiais, de maneira a aumentar a disputa e, assim, garantir a obtenção da proposta mais vantajosa ao Poder Público.

2.7. Observo, por oportuno, que o Município de Mogi Mirim possuía, à época do certame, 08 (oito) Bancos, sendo 04 (quatro) oficiais e 03 (três) privados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



conforme se extrai do SIAPNET – Sistema de Informação da Administração Pública do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Bancos	Quant. de Agências
Banco Bradesco S/A	1
Banco do Brasil S/A	1
Banco do Estado de São Paulo S/A	1
Banco Itaú S/A	1
Banco Mercantil-Finasa S/A	1
Banco Real S/A	1
Caixa Econômica Federal S/A	1
Nossa Caixa Nosso Banco S/A	1

2.8. Aponto ainda que esta Corte de Contas já reprovou situação similar, a exemplo da r. Decisão proferida nos autos do TC-921/006/08, em sede de Recurso Ordinário (Plenário de 19/09/12 – Conselheira Relatora Cristiana de castro Moraes).

2.9. Também não foram cumpridas as determinações do dispositivo legal utilizado quando da formalização da contratação direta, eis que não restou demonstrada, a contento, que as condições ajustadas foram mais vantajosas do que aquelas que eventualmente seriam oferecidas por outras instituições, caso a Prefeitura houvesse procedido à realização de certame, tampouco foi justificada de maneira plausível a escolha da Contratada, em flagrante ofensa ao disposto no *caput* do artigo 3º, no inciso VIII do artigo 24 e nos incisos II e III do artigo 26, todos da Lei nº 8.666/93.

2.10. Diante disso, e considerando a gravidade das impropriedades constatadas e o valor envolvido na contratação, a prática adotada enseja a aplicação de multa ao agente público responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em importância correspondente a 500 (quinhentas) UFESPs, que se revela apropriada ao caso concreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.11. Ante ao exposto, em conformidade com as manifestações desfavoráveis e unânimes dos Órgãos de Fiscalização e Técnicos desta Casa, **VOTO pela Irregularidade do Ato de Dispensa de Licitação e do Contrato**, com o consequente acionamento dos **incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº. 709/93**, concedendo ao Exmo. Prefeito Municipal de Mogi Mirim o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que informe esta Corte acerca das providências adotadas em face das falhas constatadas.

2.12. **VOTO**, outrossim, pela aplicação de multa equivalente a **500 (quinhentas) UFESPs ao Senhor Carlos Nelson Bueno – então Prefeito Municipal de Mogi Mirim**, autoridade responsável que ratificou o Ato de Dispensa de Licitação e assinou o Contrato e o Termo de Ciência e Notificação de fls.15, nos termos do disposto no inciso II do artigo 104 da Lei Complementar nº. 709/93, **por violação ao caput e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e aos artigos 3º, 24, inciso VIII, e 26, incisos II e III, da Lei Federal nº 8.666/93**, fixando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO