



**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
<b>Processo: TC</b>	731/010/08	918/010/08	1004/010/09
<b>Contratada:</b>	Banco Itaú S/A	Banco Itaú S/A	Caixa Econômica Federal
<b>Objeto:</b>	Administração da Folha de Pagamento	Administração da Folha de Pagamento	Administração de contas bancárias municipais, incluindo folha de pagamento
<b>Valor:</b>	R\$ 5.900.000,00	R\$ 5.070.000,00	R\$ 4.000.000,00
<b>Receita Arrecadada em 2007</b>	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 tela<sup>1</sup>, 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, ressalto, 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

---

<sup>1</sup> 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
<b>Banco do Brasil S/A</b>	<b>1</b>
<b>Banco do Estado de São Paulo S/A</b>	<b>1</b>
Banco Itaú S/A	1
Banco Mercantil-Finasa S/A	1
Banco Real S/A	1
<b>Caixa Econômica Federal S/A</b>	<b>1</b>
<b>Nossa Caixa Nosso Banco S/A</b>	<b>1</b>

**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 unâimes 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**