



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 19/03/2014 – ITEM 23

#### RECURSO ORDINÁRIO

**TC-020668/026/07**

**Recorrentes:** Prefeitura Municipal de Osasco.

**Assunto:** Contrato entre a Prefeitura Municipal de Osasco e a HSBC Bank Brasil S/A – Banco Múltiplo, objetivando a contratação da instituição financeira para imprimir os lançamentos de tributos municipais do IPTU, ISS, Taxas e Licenças do Exercício Fiscal de 2006, postar no Serviço Postal Brasileiro, centralizar o recolhimento dos valores pagos pelos contribuintes no Sistema Bancário Nacional e repassar o montante de tributos para as contas correntes da Prefeitura.

**Responsáveis:** Emídio Pereira de Souza (Prefeito à época), Cristina Raffa Volpi Ramos (Diretora do Departamento Central de Licitações e Compras e Presidente da Comissão Permanente de Licitações), Estanislau Dobbeck (Secretário de Finanças), Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos), Fernando Bonassi Cordeiro e Rosemarie Duwe dos Santos (Membros da Comissão Permanente de Licitações).

**Em Julgamento:** Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares o pregão presencial e o contrato, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 16-07-10.

**Advogados:** Graziela Nóbrega da Silva, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza e outros.

**Fiscalização atual:** GDF-2 - DSF-I.

#### RELATÓRIO

Tratam os autos do processo de Pregão Presencial nº 02/05, certame instaurado pela Prefeitura do Município de Osasco objetivando a contratação de instituição financeira destinada à impressão dos lançamentos de tributos municipais do IPTU, ISS, Taxas e Licenças do exercício fiscal de 2006, postar junto



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

ao Serviço Postal Brasileiro, centralizar o recolhimento dos valores pagos pelos contribuintes no Sistema Bancário Nacional e repassar o montante de tributos para as contas correntes daquela Prefeitura, como também do contrato decorrente, firmado com HSBC Bank Brasil S.A. – Banco Múltiplo.

A matéria constou da pauta de 29/06/10 da E. Primeira Câmara, oportunidade em que licitação e contrato foram julgados irregulares (v. Acórdão de fls. 361/362).

Compreenderam os eminentes julgadores que o instrumento convocatório impôs a todas as interessadas, e não apenas à vencedora da disputa, a necessidade de comprovação de disponibilidade de, no mínimo, duas agências e três máquinas de autoatendimento no Município.

Além disso, restou caracterizada a contrariedade ao preceito do art. 164, § 3º, da CF, porquanto o objeto da licitação e do contrato tratava da movimentação de disponibilidades financeiras do Município, o que remeteria à contratação de instituição financeira pública.

Por fim, destacaram no julgamento flagrante desvinculação ao instrumento convocatório, na medida em que não foi exigida a garantia de execução contratual prevista, o prazo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

ajustado em doze meses acabou superando os seis meses originalmente estabelecidos, assim como o valor pactuado foi apurado com preço unitário diverso do adjudicado.

Sobreveio, com isso, recurso interposto pela Prefeitura de Osasco (fls. 368/396).

Disse, em alentadas razões, que o objeto do ajuste decorreu da imprescindibilidade do processo de cobrança de tributos em face das metas fiscais assumidas a partir da Lei Orçamentária Anual.

Instaurado o certame e aferidas as propostas, o HSBC ofertou o menor preço por espelho (R\$ 1,26), o qual foi considerado compatível com o mercado e de acordo com a tabela de tarifas do Banco Central do Brasil.

Quanto às exigências impugnadas, asseverou que as regras do edital voltaram-se precipuamente à qualidade da contratação pretendida, sem descuido com a economicidade, em função do que a fase de habilitação configuraria momento adequado para tais aferições.

Considerando estudos indicando que em torno da metade dos contribuintes deixa de pagar os tributos até o vencimento, caberia à licitante desde logo demonstrar sua aptidão, na



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

forma de disponibilidade de agências e terminais de autoatendimento localizados no Município de Osasco.

No caso do Pregão, mais ainda, a inversão de fases faria com que a exigência recaísse, na prática, sobre a licitante detentora do menor preço.

Quanto à divergência no prazo de execução, embora tenha reconhecido o equívoco, assegurou que não houve qualquer prejuízo às interessadas, na medida em que as propostas foram elaboradas com base no horizonte de doze meses de vigência contratual.

Sobre a garantia, defendeu que se trata de medida associada à discricionariedade, configurando, portanto, opção do Administrador, até porque, no caso concreto, o ajuste foi integralmente executado sem qualquer percalço, o que tornaria insubsistente a discussão da matéria.

Relativamente aos pontos especificamente levantados pela Fiscalização, refutou que a publicação do extrato do contrato tenha sido irregular por não dispor sobre o valor do negócio.

Tratar-se-ia de falha formal, sem repercussão mais relevante, portanto, para o Erário ou para as licitantes.

Por ter sido alcançado o interesse público, mais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

ainda, não haveria de prosperar a questão formal concernente à remessa extemporânea da documentação relativa aos atos fiscalizados.

A matéria transitou pelo GTP, que opinou pelo processamento da peça como Recurso Ordinário (fls. 397/398), proposta acolhida pela E. Presidência (fl. 399).

Distribuída a matéria, iniciou-se a instrução do apelo.

Unidade Técnica (fls. 402/403) e Chefia de ATJ (fls. 404/405) convergiram na opinião de que o recurso não comportaria provimento, focando seus raciocínios, basicamente, na inviabilidade de adoção de instituição financeira privada para a guarda de disponibilidades financeiras públicas.

SDG seguiu a mesma linha, não reconhecendo nas razões incidentes qualquer elemento de reforma do julgado proferido em primeiro grau (fls. 406/408).

É o relatório.

**JAPN**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### **VOTO PRELIMINAR**

A Prefeitura de Osasco é parte legitimada a recorrer e a peça interposta manifesta seu inconformismo com idoneidade e dentro do prazo legal.

Presentes os requisitos de admissibilidade, portanto, conheço do Recurso Ordinário.



## **VOTO DE MÉRITO**

Analiso o mérito do presente apelo adotando como premissa a natureza jurídica do negócio proveniente do certame licitatório.

Destaco, nesse sentido, o objeto consistente em contratar instituição financeira para imprimir os lançamentos de tributos municipais, taxas e licenças, bem como para postar documentos pelo correio, centralizar o recolhimento dos valores pagos e repassar o montante correspondente para a conta da Prefeitura, atividades avaliadas pecuniariamente a partir da atribuição de custo por unidade de transação bancária executada.

Tal escopo descreve atividades nitidamente instrumentais, passíveis, nessa medida, de serem executadas por terceiros em nome da Administração.

Nada obstante, parte do mesmo objeto revela que a Prefeitura acabou delegando à instituição bancária privada a guarda de recursos do caixa único da Administração, provenientes da arrecadação tributária e do exercício do poder de polícia, valores que, em última instância, classificam-se conforme o conceito de disponibilidade de caixa de natureza pública.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

A ação da Prefeitura, assim, contraria o preceito do art. 164, § 3º, da CF:

*"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".*

Sobre o tema, aliás, este E. Tribunal já consolidou posição, absolutamente alinhada com o entendimento preconizado pelo Excelso STF, conforme exemplifico a seguir:

*Cinge-se a controvérsia dos autos ao nível de extensão que se pode atribuir ao conceito técnico-jurídico de disponibilidade financeira de caixa, tendo em vista a possibilidade de se contratar instituições bancárias privadas não somente para o gerenciamento de folha de pagamento, mas também para o pagamento de fornecedores.*

*E, nessa conformidade, compreendo que o negócio travado entre a Prefeitura de Vinhedo e o Banco do Estado de São Paulo assemelha-se ao examinado nos autos do TC-044696/026/07, por mim relatado neste E. Tribunal Pleno em 09/06/10, motivo pelo qual as razões de decidir lá empregadas aqui se aproveitam:*

*"Prevalece entre nós o entendimento de que as disponibilidades de caixa, "ex vi" do preceituado no § 3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósito em bancos oficiais, excepcionando tal conceito os recursos públicos que integram a folha de pagamentos do ente federado.*

*Assim, não cabe reduzir o conceito de disponibilidades de caixa, subtraindo-lhe, por exemplo, os créditos de fornecedores, com o especial propósito de assim igualmente autorizar a*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*intermediação desses recursos por meio de instituições que não sejam oficiais.*

*As razões de Recurso Ordinário, portanto, buscaram descaracterizar o entendimento ora vigente na Corte e, dessa maneira, justificar a contratação da instituição privada, asseverando ser esse o verdadeiro entendimento que haveria de ser extraído da opinião majoritária do Plenário do Excelso Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 3.872-6.*

*Contudo, não se sustenta o argumento recursal.*

*Ainda que no julgamento de aludida Reclamação, a questão do pagamento a fornecedores do Estado tenha sido subjacente à discussão de seu cerne, é certo que a deliberação plenária do Excelso STF naquela oportunidade foi, por maioria, na esteira do voto do Ministro Carlos Velloso, o qual, essencialmente, tratou de afastar do conceito de composição da folha de pagamento e que, nessa conformidade, também admitem depósito em instituição financeira privada" (cf. TC-862/003/06, E. Tribunal Pleno, Sessão de 23/02/11, Recurso Ordinário, conhecido e provido, v.u.).*

Além do vício de origem, o processo de licitação instaurado pela Prefeitura por si apresentava parcelas de restrição e contrariedade a direito.

As cláusulas que condicionaram a habilitação das licitantes à comprovação de disponibilidade de agências bancárias e pontos de autoatendimento localizados em Osasco violaram a ampla competição, significando vantagem despropositada às interessadas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

eventualmente instaladas no Município ao tempo da abertura do certame.

Do mesmo modo, imotivada a flagrante desvinculação ao instrumento convocatório, consistente tanto na desconsideração da garantia de execução contratual, como na vigência da execução em descompasso com a previsão do edital, bem assim a equivocada estimativa do número de transações e correspondente valor unitário consignadas no contrato.

Tais controvérsias, que permaneceram, reforçam a inviabilidade de aprovação dos atos examinados e, conseqüentemente, a ratificação do julgado apelado.

Ante o exposto, **meu VOTO nega provimento ao Recurso Ordinário interposto pela Prefeitura do Município de Osasco e ratifica o julgado da E. Primeira Câmara em sua integralidade.**

**RENATO MARTINS COSTA  
CONSELHEIRO**