



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



19-06-13

SEB

=====

35 TC-002610/009/07

Recorrente: Prefeitura Municipal de Salto de Pirapora.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Salto de Pirapora e o Banco Bradesco S/A, objetivando a prestação de serviços em caráter de exclusividade, a operacionalização, processamento e o pagamento da folha de vencimentos da totalidade dos funcionários públicos municipais, ativos, inativos e pensionistas remunerados diretamente pela municipalidade.

Responsável: Joel David Haddad (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares a licitação e o contrato, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao responsável multa no equivalente pecuniário de 200 UFESP's, nos termos do artigo 104, inciso II, do referido diploma legal. Acórdão publicado no D.O.E. de 12-06-10.

Advogados: Daniela Francine Torres, Élio Rosa Batista e outros.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 18-05-2010, a Egrégia Segunda Câmara¹ julgou irregulares a concorrência e o contrato entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO DE PIRAPORA** e **BANCO BRADESCO S/A**, com o objetivo de prestação, em caráter de exclusividade, de serviços de operacionalização, processamento e pagamento da folha de vencimentos da totalidade dos funcionários ativos, inativos e pensionistas e outras avenças (fl. 198).

Segundo o voto do eminente relator, o objeto constante do edital²

¹ Conselheiros EDGARD CAMARGO RODRIGUES, Presidente e Relator, RENATO MARTINS COSTA e Substituto de Conselheiro PEDRO ARNALDO FORNACIALLI.

² Fls. 09:
1 - OBJETO DA LICITAÇÃO: Seleção de Instituição Financeira, para:
1.1 – Efetuar o pagamento em caráter de exclusividade da folha dos vencimentos salariais dos funcionários/servidores ativos, bem como os inativos e pensionistas pagos diretamente pela prefeitura municipal de Salto de Pirapora, pagamentos de serviços terceirizados e aos fornecedores da municipalidade;



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



“extrapola o gerenciamento da folha salarial da Prefeitura, notadamente o constante do final do item 1.1 e, integralmente, os itens 1.2 e 1.3; e o item 1.5 exclui tão somente as movimentações financeiras oriundas de convênios que determinem abertura de contas exclusivas ou específicas. Concluído o certame, o termo de contrato refletiu essa circunstância³.

É de se notar que o precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal – RE 444.056/MG manifesta a possibilidade de manutenção de depósito em entidade financeira privada exclusivamente para o necessário ao pagamento da folha salarial. Todas as demais disponibilidades financeiras dos entes governamentais deverão, em atendimento ao § 3º do artigo 164 da Constituição, permanecer depositados em bancos oficiais.”

1.2 Irresignada, a Prefeitura interpôs **RECURSO ORDINÁRIO**, alegando que o contrato não envolve depósito de disponibilidades financeiras do município, mas, sim, gestão e centralização da folha de salários do Executivo, confecção e distribuição de carnês de tributos municipais, bem como depósito de recursos destinados à quitação de obrigações com seus fornecedores, recursos que, desde o momento em

-
- 1.2 – confecção e postagem dos carnês de IPTU, ISS e Notificações
 - 1.3 – centralizar o recebimento de tributos e de preços públicos municipais;
 - 1.4 – efetuar empréstimos, consignados em folha de pagamento e os convencionais, para servidores/funcionários ativos, bem como, os inativos e pensionistas, pagos diretamente pela Prefeitura Municipal de Salto de Pirapora;
 - 1.5 – Estão excluídas desta licitação as movimentações financeiras oriundas de convênios com Órgãos Federais ou Estaduais, que determinem abertura de contas exclusivas ou específicas, aos Agentes Financeiros especificados.

³ Fls. 151/154: Contrato
CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO
(...)
c) Prestação de serviços de confecção e postagem de carnês de IPTU, ISS, notificações, mediante a centralização dos recebimentos de tributos e de preços municipais
(...)
CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA
(...)
d) Deverá proceder a abertura e manutenção, em sua agência, contas correntes tituladas a dada um dos fornecedores municipais, destinadas a receber créditos, obedecidas as condições seguintes: (...)
d2) A contratada deverá enviar à Tesouraria Municipal, no prazo de 03 (três) dias da efetivação, os comprovantes de quitação dos pagamentos realizados aos fornecedores (...)
g) A tarifa bancária para recebimento de fichas de compensação dos impostos Municipais, deverá ser inferior à média dos valores praticados no mercado.



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



que são confiados ao banco contratado, já se encontram afetados a uma destinação específica, não se configurando, portanto, uma disponibilidade financeira do ente público.

Invocou acórdão do STF:

“A disponibilidade de caixa é conceito técnico contábil e, evidentemente, não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são predestinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores, etc., os quais poderão levantar a quantia à vista ou, dependendo, se se tratar de servidor público, na data correspondente ao pagamento. Portanto, não integram a noção de disponibilidade de caixa, que é exatamente uma diferença entre certos ativos e passivos em que essas verbas são incluídas” (Agravo Regimental na Reclamação nº 3872/DF, Ministro Cezar Peluzo, em 14-12-2005).

Corroborando o mesmo posicionamento:

“Disponibilidade de caixa não se confunde com depósito bancário de salário, vencimento ou remuneração de servidor público, sendo certo que, enquanto a disponibilidade de caixa se traduz nos valores pecuniários de propriedade do ente da federação, os aludidos depósitos constituem autênticos pagamentos de despesas, conforme previsto no artigo 13 da Lei 4.320/64” (STF, RE nº 444.056/MG, Ministro Carlos Velloso, julgado em 03-10-2005).

Portanto, uma vez que o objeto contratual prevê tão somente a gerência de contas e depósitos destinados ao pagamento de servidores e de fornecedores da municipalidade e nada dispõe acerca da abertura e manutenção de contas para serem destinadas à guarda ou depósitos de valores configurados como “disponibilidade de caixa do município”, tais como aplicações financeiras, poupança e outros, não há cogitar afronta ao § 3º do artigo 164 da Constituição.

Também não caracteriza desatendimento ao referido comando constitucional a previsão que estabelece como obrigação da contratada a confecção de carnês de IPTU, ISS, notificações, e a centralização e recebimento de tributos municipais, pois, além de não haver proibição legal para tal procedimento, isto não significa que os



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



recursos oriundos de tais recebimentos serão guardados e mantidos em depósito no banco.

Assim, como não há nenhuma ilegalidade, é injusta a aplicação da multa de 200 UFESPs ao Prefeito, porque do ato impugnado não resultou nenhum prejuízo ao erário ou ao interesse público.

Invocou, a propósito, contrato análogo no TC-44696/026/07 (Prefeitura de São Bernardo do Campo/Banco Santander S/A), em que este Tribunal, apesar de ter julgado irregulares a licitação e o contrato, não impôs multa ao seu signatário (fls. 209/214).

1.3 A Assessoria Técnico-Jurídica manifestou-se pelo conhecimento e desprovemento (fls. 225/227).

No mesmo sentido sua Chefia, que lembrou o entendimento vigente nesta Corte, na esteira do decidido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, na Reclamação nº 3872-6, que afasta do conceito de disponibilidade de caixa apenas o crédito da folha de pagamento dos servidores públicos:

“Ementa: Constitucional. Estados, Distrito Federal e Municípios: Disponibilidade de caixa: Depósito em instituições financeiras oficiais. CF, artigo 164, § 3º. Servidores públicos crédito da folha de pagamento em conta em banco privado: inoccorrência de ofensa ao artigo 164, § 3º da CF” (fls. 228/229).

A D. Secretaria-Diretoria Geral perfilhou o mesmo entendimento, destacando que, da análise do ajuste contratual, mais especificamente da cláusula 4ª, observa-se que as obrigações da contratada vão além dos serviços referentes à folha de pagamentos dos servidores públicos municipais. (fls. 230/232).

2. VOTO PRELIMINAR

2.1 O v. acórdão foi publicado em 12-06-10, sábado (fl. 205) e o recurso, protocolado em 29-06-10 (fl. 209). Tempestivo, portanto.

2.2 Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo conhecimento.



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



3. VOTO DE MÉRITO

3.1 A leitura do objeto, explicitado no edital e no termo contratual (fls. 09 e 151/152), não deixa dúvidas de que a Recorrente desbordou do limite do artigo 164, § 3º, da Constituição, que determina que *“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”*.

Ao julgar Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 837677/MA, Relatora Min. ROSA WEBER, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em 03-04-2012, reiterou decisões anteriores:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa. Precedentes. Agravo regimental a que se nega seguimento.

Decisão

Por maioria de votos, a Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio - 3.4.2012.

A contrario sensu, todo crédito ou depósito que não tiver essa destinação só pode ser efetuado em instituição oficial, o que afasta a argumentação da Recorrente de que recursos oriundos de tributos, destinados à quitação de obrigações da Prefeitura com fornecedores, não se configuram disponibilidade financeira do ente público e podem ser confiados a instituição financeira privada.

Essa questão, aliás, é pacífica nesta Corte, de acordo com os julgados do STF.



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



Assim, no TC-862/003/06, relator o eminente Conselheiro
RENATO MARTINS COSTA:

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 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 cerne⁴, é certo que a deliberação plenária do Excelso STF naquela

⁴ “Ora, os recursos atribuídos a pagamentos a fornecedores do Estado e da remuneração dos servidores do Estado não constituem mais disponibilidades de caixa do Estado, vale dizer, dinheiro ainda não afetado a determinado fim. Tais recursos já estão afetados a esses pagamentos; evidentemente já não podem ser concebidos como disponibilidade de caixa.” (Reclamação 3.872-Agravo regimental/DF. Voto Vista do Ministro Eros Grau).

“...entendo que disponibilidade de caixa é conceito técnico contábil e, evidentemente, não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são destinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores etc., os quais poderão levantar a quantia à vista ou, dependendo, se se tratar de servidor público, na data correspondente ao pagamento. Portanto, não integram a noção de disponibilidade de caixa, que é exatamente uma diferença entre certos ativos e passivos em que essas verbas são incluídas.” (idem, voto do Ministro Cezar Peluso).



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



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.

Outra não é a compreensão da deliberação superior, a partir do teor das correspondentes Ementa e v. Acórdão:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO 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.

Esse voto, acolhido pelo Colendo Tribunal Pleno em julgamento de recurso ordinário, confirmou decisão da Egrégia Segunda Câmara, relator o eminente Conselheiro ROBSON MARINHO:

Sobre o recebimento de crédito para cobrir a folha de pagamento de servidores públicos e inativos em banco privado, sabe-se que há decisão do Supremo Tribunal Federal afastando eventual irregularidade por ofensa ao artigo 164, §3º, da Constituição Federal. Este Tribunal de Contas, como bem disse a ilustre SDG, reviu posicionamento até então adotado de repúdio à contratação de serviços de bancos privados para manutenção de disponibilidade de caixa, para admitir exclusivamente processamento da folha de pagamentos dos servidores.

Entretanto, no caso de recursos destinados ao pagamento de fornecedores, mantêm-se a imposição legal de que sejam depositados em instituições financeiras públicas.

No mesmo sentido os TCs-188/010/08, 2188/007/08, 2911/008/07.

3.2 A multa é consequência da afronta à lei.

Como proclamado no TC-13664/026/08, em sede de exame prévio de edital,

“... a responsabilidade administrativa delineada naquele preceito legal (artigo 104 da LC 709/93) compõe-se, “*a parte objecti*”, ante a só constatação da ocorrência de fato que lhe dá ensejo; compõe-se com a mera conduta, adversa ao comando da lei, independentemente de resultado patrimonial lesivo e prescinde da investigação de elemento subjetivo, seja ele o dolo, a culpa ou a simples voluntariedade; afinal, trata-se de responsabilidade por atos de gestor público”.



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



3.3 Em face do exposto, acolho as manifestações dos doutos órgãos técnicos e nego provimento ao recurso.

Sala das Sessões, 19 de junho de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO