CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS: 203
RUBRICA:

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00560/2021

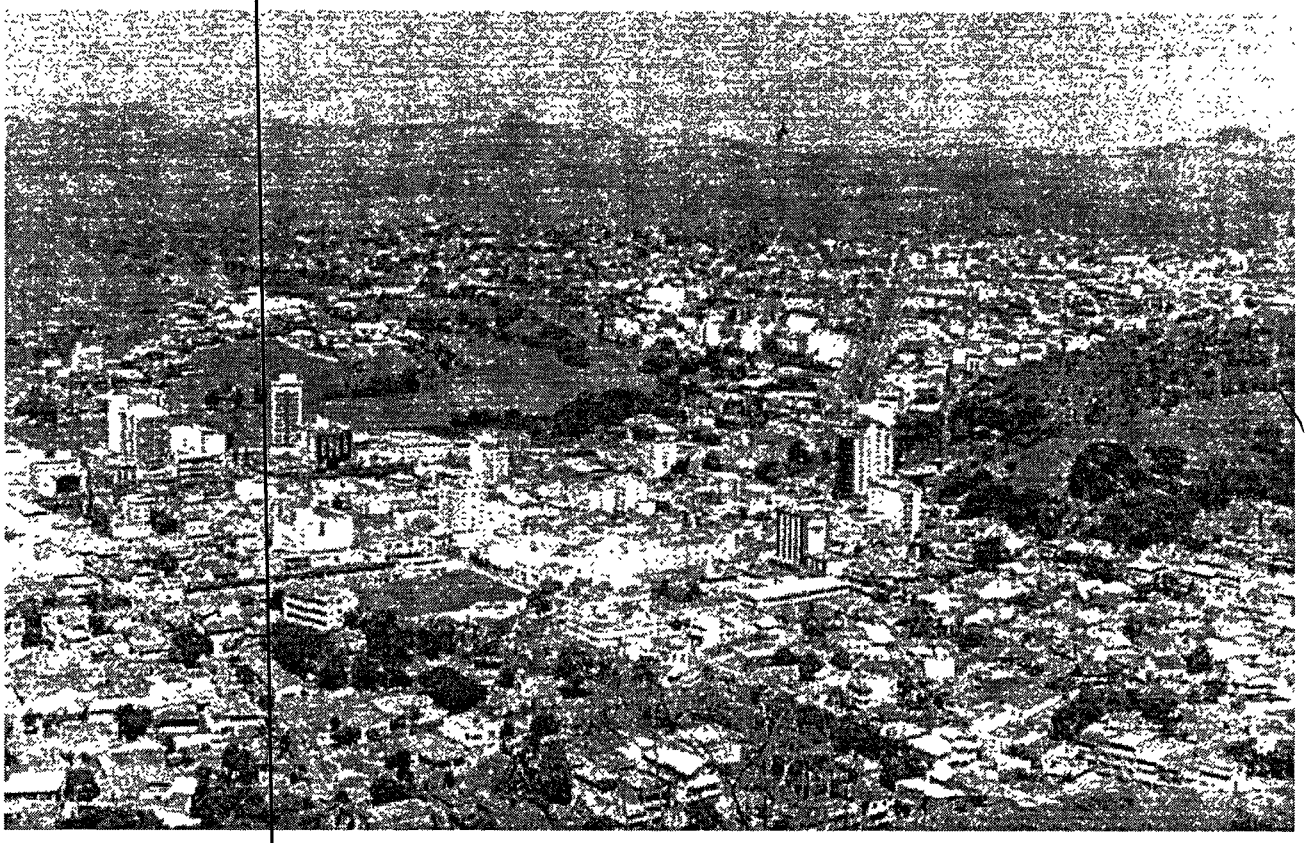
ANEXO I - A

ESTUDO ECONÔMICO E JUSTIFICATIVA REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

Praça Getúlio Vargas, Nº 94, 3º andar, Centro, CEP: 28300-000
www.itaperuna.rj.leg.br *e-mail: camaraitaperuna@gmail.com*
Telefax: (22) 3824 1263 – Itaperuna – RJ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO DE ITAPERUNA
Praça Getulio Vargas, nº 94 – 3º andar – Centro – cep: 28300-000
Telefax: (22) 3824 1263 – Itaperuna -RJ
www.itaperuna.rj.leg.br / E-mail: camaraitaperuna@gmail.com

ESTUDO ECONÔMICO E JUSTIFICATIVA REFERENTE A CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA GERENCIAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA/RJ.



- PREÂMBULO -

Itaperuna é um município da Microrregião de Itaperuna, na Mesorregião do Noroeste Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, no Brasil. Dista 300 quilômetros da capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro. Ocupa uma área de 1.105,566 quilômetros quadrados. Sua população, em 2020, foi estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 103.800 habitantes, sendo, assim, o 29º município mais populoso do estado do Rio de Janeiro e o primeiro de sua microrregião.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 265
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 10
Rubrica

Até o século XVI, a região era habitada pelos índios puris. A partir de então, a região foi ocupada por bandeirantes e aventureiros que demandavam a baixada pelos afluentes da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul. A atividade econômica predominante passou a ser a criação de gado, que se desenvolveu em fazendas de grandes extensões.

Em 1831, o desbravador José de Lannes Dantas Brandão esteve na região, com iniciativas que passaram a atrair população para o núcleo pioneiro do futuro município. Lanes chegou à região após sua deserção da milícia do exército. Só viria a se fixar em 1834, quando se estabeleceu num lugar que foi denominado Porto Alegre. Pelos serviços de colonização, foi perdoado pelo governo, vindo a ser morto, no entanto, por seus escravos em 1852.

Em 1832, os Três Josés: José Garcia Pereira, José Ferreira César e José Bastos Pinto, vieram a região atrás de ouro. José Ferreira César era parente de José de Lannes. Eles se fixaram no Arraial de Laje, atual Laje do Muriaé, e são considerados fundadores da cidade.

A partir do final do século XIX, com o advento da economia cafeeira, a colonização se efetuou de forma rápida e uniforme.

Em 1834 surge o povoado de Natividade do Carangola, fundado por José de Lannes. As negociações para desmembrar o território que hoje é Itaperuna começou em 1870, e as discussões foram realizadas em Laje do Muriaé. O principal articulador político para a construção de uma vila foi o Comendador Venâncio José Garcia. O Comendador Venâncio era muito bem visto por D. Pedro II e tinha bastante influência política.

Em 24 de novembro de 1885, o Decreto 2.810 elevou a Freguesia de Nossa Senhora da Natividade de Carangola (um dos primeiros nomes da cidade) à categoria de Vila de Itaperuna, levando esse nome por ser passagem para se chegar à Pedra Elefantina, localizada na divisa estadual de Minas Gerais com Rio de Janeiro; entre os municípios de Porciúncula e Antônio Prado de Minas.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 49.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 206
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 11
Rubrica

Segundo o geógrafo Alberto Ribeiro Lamego, a Pedra Elefantina -*"com sua lombada polida e negra"*- teria sido inspiração para o nome do município de Itaperuna, quando em 6 de dezembro de 1889 foi a vila elevada a cidade, recebendo o nome atual, cuja etimologia indígena é dada como significando *"pedra preta"*; aquela época o imponente maciço rochoso ainda pertencia ao território deste município. A referida Pedra Elefantina é parte integrante do Brasão de Armas do município de Itaperuna, criado em 1960 por Alberto Fioravante, especialista em Heráldica nascido em Muqui.

"Itaperuna" é um termo proveniente da língua tupi antiga. Significa "pedra erguida escura", através da junção dos termos *itá* (pedra), *byr* (erguida) e *una* (escura). Outra designação seria "ita" (pedra), "per" (caminho) e "una" (preta) portanto caminho da pedra preta.

O comendador Cardoso Moreira era o principal interessado na criação da vila, visto que era donos das terras aonde seria fundado a vila. A criação de uma vila no local ajudaria em seus negócios, pois era acionista majoritário da Estrada de Ferro Campos a Carangola.

Para que fosse possível a emancipação de Campos dos Goytacazes, a Assembleia Provincial, em 1887, transferiu a sede de Natividade do Carangola para a Freguesia do Porto Alegre, em terras doadas pelo comendador Cardoso Moreira. Atualmente essa sede é a sede do município de Natividade.

Em 1887, foi criada a freguesia de São José do Havaí, nome em homenagem às armas brasileiras na Batalha de Avaí, na Guerra do Paraguai. Foram doados quinze alqueires de terra para patrimônio dessa vila pelo senhor Jaime Porto. A povoação foi elevada à categoria de vila em 1887, com a denominação de São José do Avaí, favorecida pela posição geográfica de fácil acessibilidade a Campos dos Goytacases, reforçada posteriormente pela ligação ferroviária. A cidade teve o núcleo inicial em torno da linha da estrada de ferro, à margem esquerda do Rio Muriaé. Hoje, ambos os lados do rio estão ocupados pela malha urbana.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS: 207
RUBRICA:

Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 12
Rubrica

A área experimentou crescimento regional, concomitante à ampliação de sua importância administrativa e, em 1889, foi elevada à categoria de cidade, não fazendo mais parte do município de Campos dos Goytacazes, com o nome de Itaperuna, assim Campos dos Goytacazes perdeu a metade de seu território.

Em 10 de maio de 1889, foi feita a primeira eleição para a câmara dos vereadores, sendo a vitória dos republicanos, que tomaram posse no dia 4 de julho do mesmo ano, sendo, portanto, A PRIMEIRA CÂMARA REPUBLICANA DO PAÍS, EM PLENO REGIME MONÁRQUICO, regime esse que viria a ser desbancado pelo Marechal Deodoro da Fonseca em 15 de novembro desse mesmo ano. Em 6 de dezembro de 1889, foi a vila de São José do Avaí transformada em município de Itaperuna, sendo criada sua respectiva comarca.

O desenvolvimento da economia cafeeira na área foi responsável pela concentração de atividades comerciais e de serviços na cidade de Itaperuna, que passou a desempenhar funções de centro sub-regional do nordeste fluminense. A cultura cafeeira foi um grande destaque na economia da cidade por mais de quatro décadas, tornando-a, em 1927, a maior produtora nacional.

O declínio da atividade cafeeira fez com que a região passasse a sofrer fortes efeitos regressivos. A pecuária de corte desenvolveu-se, então, voltada para o abastecimento dos grandes matadouros e frigoríficos, desenvolvendo-se, posteriormente, a produção leiteira, estimulada pela presença da fábrica de leite em pó Glória na sede municipal.

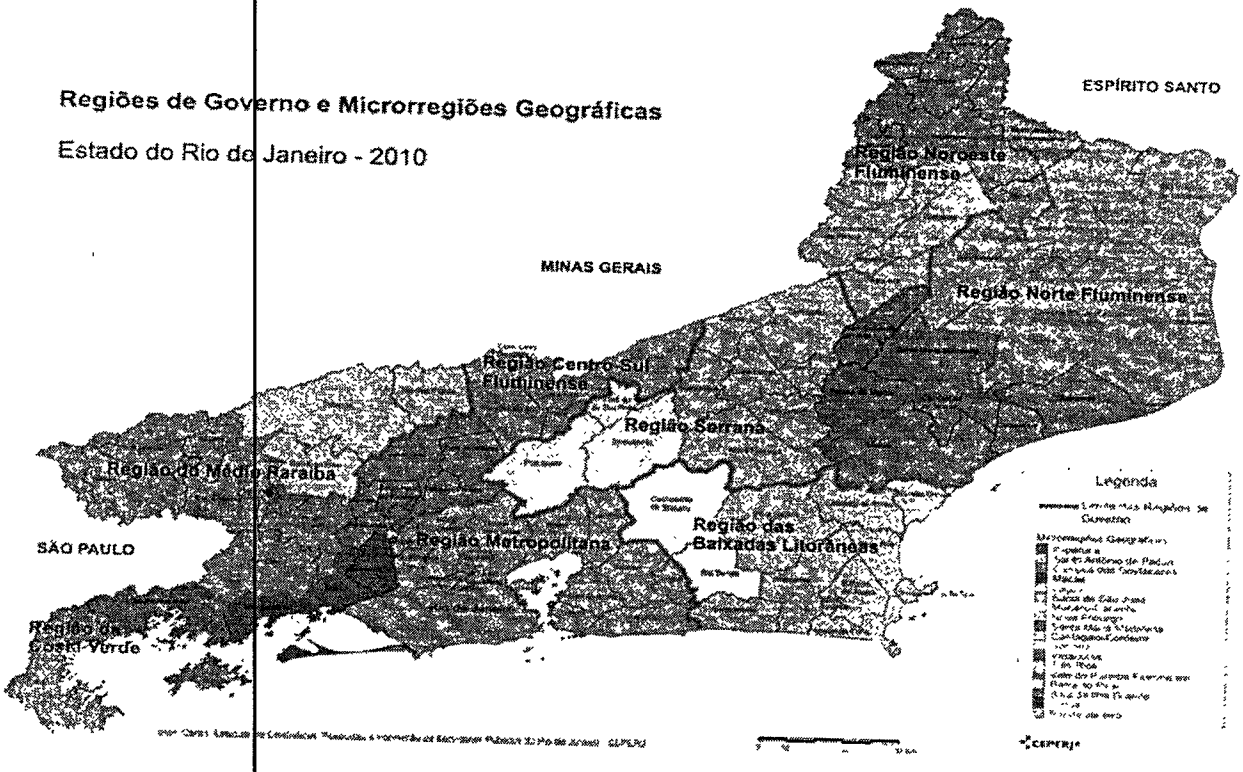
A área municipal, atualmente, não abrange a mesma base territorial da época da criação, que se estendia aos atuais municípios de Laje do Muriaé, Natividade e Porciúncula, porém sua importância permanece na região. Do território original do município de Itaperuna, foram desmembrados os seguintes municípios: Bom Jesus do Itabapoana em

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat: 40.246-0

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS 208
RUBRICA
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 13
Rubrica

1938, Natividade e Porciúncula em 1947 e Laje do Muriaé em 1962, ficando Itaperuna com seu atual contorno.

Itaperuna pertence à Região Noroeste Fluminense, que também abrange os municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Itaocara, Italva, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai.



O município tem os seguintes distritos:

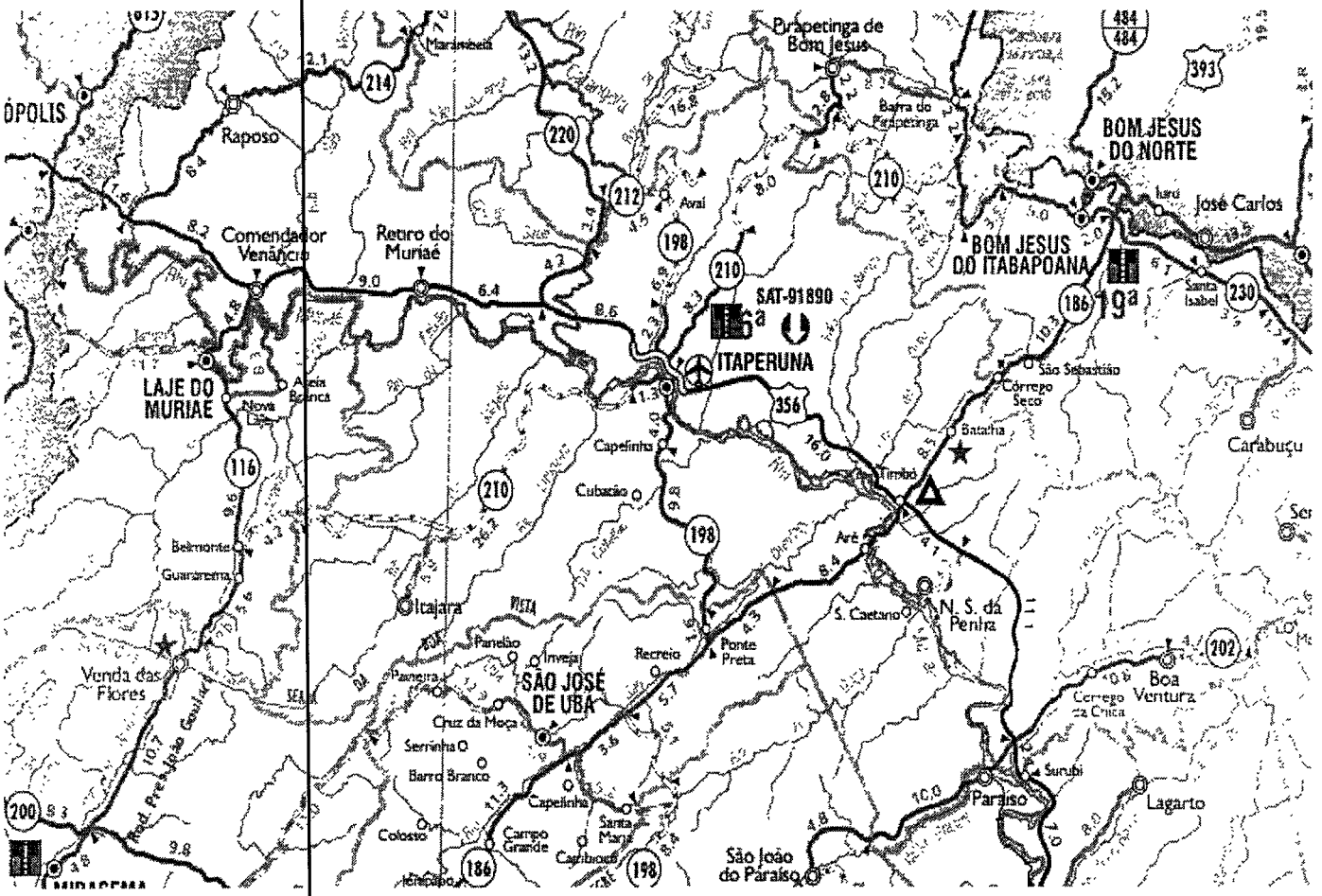
- Itaperuna
- Boa Ventura
- Comendador Venâncio
- Itajara

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat: 49.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 209
RUBRICA
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 14
Rubrica

- Nossa Senhora da Penha: A principal área urbana do distrito é Aré, onde existiu uma estação ferroviária.
- Raposo
- Retiro do Muriaé

O principal acesso a Itaperuna é pela BR-356, que liga a cidade a Italva / Campos dos Goytacazes e a divisa com Estado de Minas Gerais; além das Rod. RJ 198, que liga ao Município de São José de Ubá; Rod. RJ 186 que liga ao município de Bom Jesus do Itabapoana; Rod. RJ 220 que liga ao Município de Natividade.



Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO DE ITAPERUNA
Praça Getulio Vargas, nº 94 – 3º andar – Centro – cep: 28300-000
Telefax: (22) 3824 1263 – Itaperuna -RJ
www.itaperuna.rj.leg.br / E-mail: camaraitaperuna@gmail.com

Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 15
Rubrica

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. N. 560
FS. 210
RUBRICA.

PIRÂMIDE QUANTITATIVA DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL **
BASE JULHO – 2021

VENCIMENTOS R$	NUMERO DE SERVIDORES
EFETIVOS	10
COMISSIONADOS	55
ELETIVOS	13
INATIVOS *	10
PENSIONISTAS *	13
TOTAL	**101**

**** Sujeito a passar a integrar a folha de pagamento do Município de Itaperuna, desvinculando-se da Câmara Municipal de Itaperuna***
***** Referência: Departamento Pessoal da Câmara Municipal de Itaperuna.***

PIRÂMIDE SALARIAL - VALORES BRUTOS BASE – JULHO – 2021

Vencimentos R$	Efetivos	Comissionados	Eletivos	Inativos	Pensionistas
Até R$ 1.000,00	-	-	-	-	-
De R$ 1.000,01 a R$ 5.000,00	-	R$ 186.203,70	-	R$ 4.453,30	R$ 11.114,93
De R$ 5.000,01 a R$ 10.000,00	R$ 47.850,01	R$ 45.407,37	R$ 118.366,30	R$ 36.562,65	R$ 31.803,36
Acima de R$ 10.000,01	R$ 53.197,65	-	-	R$ 104.761,64	R$ 62.449,42
TOTAL	**R$ 101.047,66**	**R$ 231.611,07**	**R$ 118.366,30**	**R$ 145.777,59**	**R$ 105.367,71**

***** Referência: Departamento Pessoal da Câmara Municipal de Itaperuna***

PIRÂMIDE DE VALORES DA FOLHA DE PAGAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

EXERCÍCIO	VALOR LÍQUIDO DA FOLHA (ANUAL)	VALOR BRUTO DA FOLHA (ANUAL)
2020	R$ 6.551.993,09	R$ 9.621.444,89
2021 (PREVISÃO)	R$ 7.010.632,61	R$ 10.294.946,03
2022 (PREVISÃO)	R$ 7.501.376,89	R$ 11.015.592,25
2023 (PREVISÃO)	R$ 8.101.487,04	R$ 11.896.839,63
2024 (PREVISÃO)	R$ 8.749.606,00	R$ 12.848.586,80
TOTAL	**R$ 37.915.095,63**	**R$ 55.677.409,60**

***** Referência: Departamento Pessoal da Câmara Municipal de Itaperuna***

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.846-6

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
211
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 16
Rubrica

Salienta-se que o quantitativo de servidores pertencentes aos quadros da Câmara Municipal de Itaperuna pode variar para mais ou para menos, trabalhando com a tendência de acréscimo.

Os serviços de processamento dos créditos da folha de pagamentos abrangerão todos os servidores atuais, como todos aqueles que vierem a pertencer ao quadro de funcionários do município.

A Câmara Municipal de Itaperuna desenvolve política de pagamento dos servidores públicos, tendo como base o dia 20 (vinte) de cada mês.

POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA GERENCIAMENTE E OPERACIONALIZAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DO MUNÍCIO DE ITALVA.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA, atualmente, realiza o pagamento do funcionalismo público por intermédio de crédito em conta corrente aberta em nome do servidor/funcionário no BANCO DO BRASIL S/A. O contrato de prestação de serviços celebrado com a instituição financeira, acima mencionada, será tempestivamente denunciado pela Câmara Municipal, pois o seu prazo de execução contratual extinguir-se-á. Quaisquer outros contratos mantidos pela municipalidade com qualquer instituição financeira que tenha objeto idêntico ao objeto desta licitação (Edital e seus Anexos) serão denunciados em compatibilidade com seus respectivos termos.

Para bem situar a questão, impõe-se definir qual a natureza jurídica da operação de "alienação da folha de pagamento", de modo a que se possa definir qual o instrumento jurídico mais adequado para seu tratamento.

A primeira hipótese que se levanta é a possibilidade de se dar tratamento de "bem" ao

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat: 40.246-0

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
212
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 17
Rubrica

direito que têm as entidades públicas de contratar Instituições Financeiras, visto que dele decorre valor econômico. Essa questão foi tratada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, o qual concluiu que tal "poder" de contratar, por gerar receitas, é um ativo especial intangível para o Ente público, tendo assim exposto seu entendimento:

> *"Assim, conclui-se que o direito de o ente público contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de auto-administração e implementação de ações governamentais pode ser considerado um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação."*

Quanto à classificação de tal "bem", o mesmo acórdão refere que, "do ponto de vista meramente jurídico, parece não haver óbice em considerar a folha de pagamento da Previdência Social como um bem público de uso especial de natureza móvel e incorpórea". Tais referências, em que pese adequadas ao objeto em questão, merecem ressalvas no tocante ao que represente efetivamente o "bem jurídico" em análise.

Observe-se, em primeiro lugar, que o ato de realizar o pagamento aos servidores não pode ser considerado em si como um bem, uma vez que constitui mera atividade administrativa operacional, que inclusive é onerosa para as instituições financeiras que a realizam, visto que demandam toda uma estrutura de material e pessoal. Essa atividade, diga-se, sequer pode ser considerada como serviço público, uma vez que não se destina a *"satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade"*, como ensina José dos Santos Carvalho Filho. Em verdade, o pagamento de servidores é típica atividade bancária que se assemelha às demais atividades-meio da Administração, tais como os serviços de limpeza, segurança, copa, etc.

A particularidade dessa atividade é que ela, embora demande custos pela contratada, traz em si um proveito indireto de grandes proporções, uma vez que a Instituição Financeira

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. N 560
FS: 213
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 18
Rubrica

passa a ter como potenciais clientes um grande número de servidores públicos. Some-se a isso o fato de que tais pessoas geralmente possuem renda e estabilidade laboral superior à média da população, sendo a instituição menos sujeita a eventuais inadimplementos gerados por demissões, por exemplo.

Diante disso, pode-se dizer que o bem de que se está falando não é a "folha de pagamento", ou mesmo a atividade em questão, mas a vantagem advinda à instituição financeira que a efetive. Por essa razão, mostra-se correto o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União, ao considerar que o "poder" que tem a Administração de contratar Instituição Financeira para operacionalizar a folha de pagamento, por representar vantagem econômica, é um ativo, que pode ser objeto de negociação.

Contudo, é de se ver que não parece adequado caracterizar a vantagem advinda da operacionalização da folha como um bem autônomo, uma vez que ela é uma decorrência intrínseca do contrato de prestação do serviço, sob regime de exclusividade. Em outras palavras, dar tratamento de "bem" à folha de pagamento, ou à eventual vantagem decorrente de sua instrumentalização, é entendimento que criaria diversas dificuldades para sua negociação, uma vez que não se mostrariam adequadas as modalidades típicas previstas no direito administrativo, tais como a autorização, permissão ou concessão, não se podendo igualmente cogitar de alienação.

Observe-se que tanto a autorização quanto a permissão de uso de bem público são atos unilaterais da Administração, marcados pela precariedade. No caso em questão, não há como se vislumbrar uma simples utilização exclusiva do bem pelo particular, mas sim uma operação complexa que envolve concomitantemente a prestação de um serviço específico e determinado. Pelas mesmas razões, não há como se cogitar da concessão de bem público, nem das formas privadas que podem ser utilizadas, tais como a locação, por exemplo, ainda que elas sejam contratuais e não sujeitas à precariedade atinente à autorização e à permissão.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
560
214
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 19
Rubrica

Por isso, a forma que se mostra mais adequada para que possa ser realizada a operação é o contrato administrativo de prestação de serviços. A única peculiaridade a esse respeito seria o fato de que, ao invés de pagar, a Administração receberia vantagens em dinheiro ou em bens.

Em realidade, a ocorrência de vantagens indiretas para o particular em contratos administrativos não é nenhuma novidade, e é em muitos casos decorrência natural de sua execução. Veja-se, por exemplo, que a montadora que se sagre vencedora de licitação para a compra de viaturas policiais certamente terá uma maior projeção perante o mercado, uma vez que veículos de sua marca estarão diariamente nas ruas realizando patrulhamento e sendo vistos pela população. Ou, a fabricante de computadores que se sagre vencedora de licitação para o fornecimento a um grande órgão. Essa vantagem certamente é considerada no momento de formulação da proposta, visto que, diante de eventual aumento de vendas para o mercado privado, gerado pela maior exposição de sua marca, poderá a licitante reduzir sua margem de lucro.

De outra parte, pode-se pensar, ainda, num caso em que as vantagens indiretas sejam equivalentes ao custo do contrato, não havendo qualquer pagamento *in pecunia* pelas partes. Tal situação ocorreu, por exemplo, nas obras de reforma do Palácio da Alvorada, as quais foram custeadas integralmente por um grupo de empresas e efetuadas pela Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib). Nesse caso, a divulgação do nome das empresas, bem como o prestígio de ter realizado a restauração de tão famoso prédio público, foram, ao menos em tese, equivalentes ao ônus que tiveram com a obra.

No caso dos contratos envolvendo prestação de serviços de operacionalização de folha de pagamento, a peculiaridade reside no fato de que as vantagens indiretas auferidas pela Instituição Financeira com a venda de seus produtos e serviços é expressivamente superior aos custos que o contrato administrativo lhe demanda, daí o interesse econômico que têm as instituições financeiras em tais operações.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

Se por um lado a Instituição Financeira paga pelo direito de ser contratada e tem o ônus de prestar um serviço adequado à Administração, por outro tem em seu favor a exclusividade de efetuar o pagamento a um grande contingente de potenciais clientes. Por tais razões, verifica-se que a forma mais adequada de ser instrumentalizada a operação em questão é o contrato de prestação de serviços, ainda que o ônus de pagamento recaia exclusivamente sobre a contratada.

NÃO OBRIGATORIEDADE DA CONTRATAÇÃO DE BANCO PÚBLICO

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA/RJ instaurou procedimento licitatório para a fidelização da folha de pagamentos de seus servidores, como forma de captação de recursos para aplicá-los em investimentos em si mesma, e considerando ainda, a conveniência administrativa e à oportunidade para tal ato. Mas tal atitude não foi impensada, nem ocorreu ao bel prazer da Administração, e sim alicerçada em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, legitimando a constitucionalidade dos atos praticados. Segue abaixo a decisão do STF que serve de suporte:

Processo: RE 444056 MG
Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO
Julgamento: 03/10/2005
Publicação: DJ 17/10/2005 PP-00104
Parte(s): MINAS GERAIS
MIN. CARLOS VELLOSO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
JOÃO NOGUEIRA FANUCHI
JOSÉ NILO DE CASTRO
UNIBANCO - UNIÃO DE BANCOS BRASILEIROS S/A
ARISTOTELES ATHENIENSE E OUTRO(A/S)
THIAGO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER E OUTRO(A/S)

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO DE ITAPERUNA
Praça Getulio Vargas, nº 94 – 3º andar – Centro – cep: 28300-000
Telefax: (22) 3824 1263 – Itaperuna -RJ
www.itaperuna.rj.leg.br / E-mail: camaraitaperuna@gmail.com

Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 21
Rubrica

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS: 216
RUBRICA:

DECISÃO

CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES MUNICIPAIS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF. NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO RE. - Vistos. O acórdão recorrido, em ação civil pública, proferido pela Primeira Câmara Cível do Eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais está assim ementado: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA PREFEITO MUNICIPAL - CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS EM CONTA DE BANCO PARTICULAR - NÃO OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CF/88. Não caracteriza desacato ao parágrafo 3º do artigo 164 da CF/88, ao impor que 'as disponibilidades de caixa dos Municípios serão depositados em instituições financeiras oficiais', o depósito líquido da folha de pagamento em Banco particular, sem custo para o Município, eis que tal crédito fica disponibilizado aos servidores, não ao Município."(Fl. 324) Daí o RE interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, com alegação de ofensa ao art. 164, § 3º, da mesma Carta, sustentando, em síntese, o seguinte:a) o acórdão recorrido está em confronto com a jurisprudência do STF (ADI 2.661-MC/MA e ADI 2.600-MC/ES) firmada no sentido de que as disponibilidades de caixa dos Estados-membros e dos Municípios devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais;b) a expressão"disponibilidade de caixa"utilizada pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal abarca toda a movimentação financeira, decorrente de despesas e receitas, das entidades públicas;c) a determinação contida no art. 164, § 3º, da CF tem a finalidade de garantir as finanças públicas e a preservação do patrimônio estatal contra o risco

Cintia Maria Campos da Silva Barrosc
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 49.246-0

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS: 221
RUBRICA:
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 22
Rubrica

de quebra das instituições financeiras privadas, sendo certo, assim, que o valor necessário à quitação da folha de pagamento dos servidores do Município deve ser depositado em banco oficial.Admitido o recurso, subiram os autos.A Procuradoria Geral da República, em parecer lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos, opinou pelo não-provimento do recurso.Autos conclusos em 21.9.2005.Decido.O Supremo Tribunal Federal tem decidido, reiteradamente, que as disponibilidades de caixa dos Estados-membros serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvadas as hipóteses previstas em lei ordinária de feição nacional (CF, art. 164, § 3º). Assim decidiu o Supremo, por exemplo, nas ADIs 2.661-MC/MA, Ministro Celso de Mello, Plenário, 05.6.2002; 2.600-MC/ES, Ministra Ellen Gracie, Plenário, 24.4.2002; 3.578-MC/DF, Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, 14.9.2005, Informativo nº 401.Aqui, entretanto, o caso é outro: trata-se de "depósito líquido da folha de pagamento em Banco particular, sem custo para o Município, eis que tal crédito fica disponibilizado aos servidores, não ao Município". É o que consta do acórdão recorrido, fl. 324, da lavra do eminente Desembargador Orlando Carvalho.Consta, mais, do acórdão:"(...) Deste modo, os pagamentos realizados aos servidores municipais não são disponibilidades de caixa, pois tais recursos, uma vez postos à disposição dos servidores, têm caráter de despesa liquidada, pagamento feito, não estando disponíveis ao Município, pessoa jurídica de direito público interno, mas estão disponíveis aos servidores, credores particulares.O Prefeito requerido-apelado buscou reduzir gastos exigidos pelo BANCO DO BRASIL, que cobrava cerca de 'R$ 17.000,00' (ou R$ 15.610,00) anuais para proceder ao pagamento dos servidores municipais, como comprovam os documentos de fls. 30/32, sendo que, consoante as informações prestadas pelo Secretário da Fazenda Municipal, às fls. 32, 'no período de outubro a dezembro de 2000 as tarifas bancárias pelo Banco do Brasil pelo pagamento da folha é de R$ 3.902,50', o que equivale a R$ 15.610,00 em

Cintia Maria Campos da Silva Barrosc
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 218
RUBRICA
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 23
Rubrica

12 (doze) meses. Portanto, o pagamento da folha de pagamento através da Agência local do UNIBANCO S/A resultava em economia ao erário, o que desautoriza a procedência de ação civil pública, cujos pressupostos são a ilegalidade e a lesividade ao erário público.(...)." (Fls. 326-327) O RE não tem condições, pois, de prosperar. É o que entende, também, o Ministério Público Federal, no parecer lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral, Dr. Paulo da Rocha Campos. Dele, destaco:"(...) 6. Direito não assiste ao recorrente.7. É que, 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 4.320/64.8. Como se observa, as disponibilidades de caixa é que se encontram disciplinadas pelo artigo 164, § 3º da Constituição Federal, que nada dispõe sobre a natureza jurídica, se pública ou não, da instituição financeira em que as despesas estatais, dentre elas a de custeio com pessoal, deverão ser realizadas.9. Destarte, nada obsta que o Estado desloque de sua disponibilidade de caixa, depositada em instituição oficial, 'ressalvados os casos previstos em lei', valores para instituição financeira privada com o fim de satisfazer despesas com seu pessoal, como ocorrido no caso dos autos, desmerecendo reforma, portanto, o acórdão impugnado, vez que proferido na mesma linha desse entendimento.III 10. - Em face do exposto, o parecer é pelo desprovimento do presente recurso.(...)." (Fls. 429-430) O RE, está-se a ver, é inviável, motivo por que lhe nego seguimento.Publique-se.Brasília, 03 de outubro de 2005.Ministro CARLOS VELLOSO- Relator -

Desde logo é de se ver que não há, do ponto de vista legal ou constitucional, qualquer óbice à contratação de instituições privadas para a realização do pagamento de servidores. Isso porque os valores que são depositados nas contas não podem ser considerados como "disponibilidades de caixa", os quais só podem ser depositados no

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 219
RUBRICA:
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 24
Rubrica

Banco Central ou, no caso dos Estados, DF e Municípios, em instituições oficiais, como prevê o art. 164, § 3º, da Constituição da República.

Analisando a hipótese em questão, entretanto, vê-se que os valores a serem operacionalizados pela instituição financeira pertencem exclusivamente aos servidores do órgão pagador. Em realidade, no momento em que o Poder Público transfere os valores para as contas titularizadas pelos seus servidores, dá-se a transmissão da propriedade de tal numerário, razão pela qual se está diante de bens eminentemente particulares. Por essa razão, não incide a norma constitucional referida à hipótese, não havendo qualquer impedimento a que instituições privadas atuem nesse âmbito.

Essa decisão considera que, a partir do depósito no banco (do valor destinado ao pagamento dos salários de seus servidores) os recursos deixam de constituir disponibilidade de caixa do município e/ou câmara, pois já passam a ser do servidor, eis que vai para suas contas. Nesse diapasão, o Edital deverá prever que o tempo entre o depósito dos valores no banco e desse para a conta dos servidores é de 02 (dois) dias úteis anteriores ao efetivo pagamento/vencimento da obrigação por parte do município.

Conclui-se que não há qualquer óbice a que a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamentos do ente da Administração Direta seja instrumentalizada por Instituições Financeiras privadas.

EXCLUSIVIDADE DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NO GERENCIAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS.

A vantagem econômica advinda do pagamento dos vencimentos de servidores, como referido, é intrínseca à contratação de Instituição Financeira para tal finalidade. Essa vantagem se torna mais expressiva no momento em que seja prevista a exclusividade de apenas essa Instituição em realizar os pagamentos, impondo-se analisar a legalidade de tal aspecto.

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. N. 560
FLS 220
RUBRICA:
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 25
Rubrica

Numa primeira análise, poder-se-ia argumentar que essa exclusividade retiraria a liberdade dos beneficiários dos valores, obrigando-os a contratar apenas com uma determinada instituição financeira. Igualmente, essa medida impediria outras instituições financeiras de efetuar os pagamentos aos servidores, prejudicando a concorrência e o livre exercício da atividade empresarial.

Tais objeções, em que pesem relevantes, não se justificam. Observe-se que, sob o viés do servidor, não lhe é causado nenhum prejuízo que possa tornar a exclusividade uma medida ilícita ou abusiva, visto que a ele não é imposto qualquer ônus para o recebimento dos valores. Isso porque a conta a ser aberta é totalmente isenta de tarifas, isenção essa que abrange inclusive a remessa da integralidade dos valores para outras instituições financeiras de livre escolha do seu titular.

Veja-se, quanto a isso, que a Resolução 3.402 do Conselho Monetário Nacional, publicada em 08/09/2006, prevê a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares sem cobrança de tarifas. Pelos termos dessa norma, as instituições financeiras que instrumentalizem tais pagamentos devem fornecer serviços de saque, total ou parcial, e de transferência dos valores para outras instituições sem qualquer ônus para o seu titular, ressalvado o caso de eventuais serviços extraordinários contratados por ele.

Além disso, se, apenas por hipótese, o pagamento não fosse instrumentalizado por intermédio de instituição financeira, o servidor teria que receber seus proventos diretamente na sala do órgão responsável, que o realizaria igualmente de forma "exclusiva". A faculdade que hoje existe de efetuar o pagamento diretamente em quaisquer instituições financeiras indicadas pelo servidor é mera liberalidade da Administração, cuja supressão criaria, no máximo, uma mera necessidade de readaptação ao novo sistema.

Do ponto de vista do direito da concorrência, é de se ver que igualmente não há qualquer ilicitude na exclusividade em comento. Isso porque não se está impedindo o servidor de

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS. 221
RUBRICA
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 26
Rubrica

contratar com outras instituições financeiras, nem de nelas manter os valores de seus proventos. Em realidade, como visto, o servidor poderá remeter os valores de sua remuneração integralmente para a Instituição Financeira que quiser, sem qualquer ônus, não havendo como ser prejudicado o mercado do seguimento bancário.

Em realidade, vê-se a necessidade de ponderar duas situações opostas. De um lado, a exclusividade do pagamento em apenas uma instituição financeira poderá causar algum incômodo aos beneficiários dos valores, especialmente no momento inicial de sua implantação. Contudo, de outra parte, colocam-se as vantagens que serão auferidas pela Administração, que terá uma redução de atividades administrativas relativas ao pagamento, geradas pela sua simplificação, além de perceber valores que poderão ser utilizados para a melhoria da infraestrutura do próprio órgão, melhorando inclusive a qualidade do ambiente de trabalho dos servidores.

Assim, resta-nos que não há qualquer ilegalidade na previsão de exclusividade, pois, todas as Instituições Financeiras interessadas em contratar com a câmara os serviços de processamento dos valores da folha de pagamentos do Câmara Municipal de Itaperuna poderão participar do certame e apresentar sua proposta comercial.

MODALIDADE DE LICITAÇÃO ADEQUADA À CONTRATAÇÃO

O instrumento adequado para a instrumentalização de negócio envolvendo a fidelização da folha de pagamento é o contrato administrativo de prestação de serviços, não se devendo aplicar as formas atinentes à alienação ou ao uso de bens públicos por particulares.

Nesse contexto, resta perquirir se, em se tratando de serviços bancários de operacionalização e gerenciamento da folha de pagamentos, poder-se-ia aplicar a modalidade de licitação pregão, previsto na Lei 10.520/02, nos seguintes termos:

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

"Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

Analisando as peculiaridades do objeto do contrato a ser firmado, vê-se que os serviços envolvem abertura de contas, saques, transferências, etc. pode ser perfeitamente caracterizado como um "serviço comum". Isso porque é plenamente possível definir em edital os padrões de desempenho e qualidade que serão exigidos, tais como número e área de abrangência de agências, caixas eletrônicos, capacidade de atendimento, infraestrutura, etc. Além disso, é de se ver que para a atividade bancária existe uma série de normas específicas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, tornando ainda mais facilitado o estabelecimento de padrões contratuais.

No entanto, é importante observar que a Lei 10.520/02 consigna expressamente que o critério para julgamento e classificação das propostas será o de "menor preço", nos seguintes termos:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 28
Rubrica
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS 223
RUBRICA

técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Diante disso, e considerando que na hipótese em questão o interesse da Administração seria o de receber a "maior oferta", o TCU tem considerado lícito aplicar tal critério de julgamento ao pregão, de forma excepcional, por entender que tal medida se coaduna com o interesse público:

> *A adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do pregão, do tipo maior oferta para o objeto mencionado no item anterior, somente seria admissível, em princípio, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do Ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração. Tal especificidade deve obrigatoriamente ser motivada e justificada pelo Ente público no processo relativo ao certame, além de ter demonstrada sua viabilidade mercadológica.*

Com o propósito de enriquecer ainda mais a robusta argumentação tecida na presente justificativa, peço vênia para a transcrição de elucidativo trecho constante de julgado do Tribunal de Contas da União:

> *62. A norma do Pregão, ao prever apenas o critério de menor preço, tem como objetivo a regulação de uma modalidade que busca máxima eficiência, celeridade e economicidade para as aquisições da Administração. No contexto da realidade fática em que a norma surgiu, não se vislumbrava a possibilidade de o ente público, ao usufruir de um serviço*

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. Nº 560
FLS: 224
RUBRICA:

Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 29
Rubrica

ofertado pelo particular, ser efetivamente remunerado. Esta realidade, no entanto, vem-se transformando, uma vez que o conjunto de relações econômicas, sociais e organizacionais da sociedade constituem um campo em constante mutação. Prova disso é a exploração do inegável potencial econômico-financeiro resultante da negociação das folhas de pagamento de servidores dos entes públicos estaduais e municipais com bancos privados, conforme analisado no item 19 da presente instrução.

63. Nesse caso, o critério ***maior oferta*** *atende mais ao interesse público do que o de menor preço, desde que o primeiro seja viável do ponto de vista mercadológico. Nesse sentido, a realização de Pregão adotando critério de julgamento não previsto na legislação somente seria, em princípio, admissível em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos da previdência social.*[1]

Ainda sobre a matéria, pertinente a citação da doutrina do Professor Carlos Pinto Coelho Motta:

Admite-se, pois, em princípio, a utilização do pregão para o processamento das folhas de pagamento; e mesmo a utilização do critério de maior valor de oferta, desde que bem justificado e fundamentado, combinando os arts. 4º, inc. VIII e 9º da Lei nº 10.520/02 com os arts. 3º e 45, inc. IV, da Lei nº 8.666/93. ***Esse tipo de certame está sendo***

Cintia Maria Campos da Silva Barroso
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

denominado, em círculos especializados, como "pregão negativo".[2] *(Grifo nosso)*

Em realidade, é adequado o posicionamento transcrito, uma vez que não há óbice a que seja aplicado ao pregão critério de julgamento que não esteja previsto expressamente na Lei. Isso porque se deve ter em mente a *ratio* da lei que criou tal modalidade de licitação, que é justamente a de propiciar à Administração a contratação mais vantajosa de bens e serviços comuns. Nessa senda, poder-se-ia dar à expressão "menor preço", constante da norma, a interpretação de "melhor preço", ou, "maior oferta", contemplando a hipótese em tela.

Assim, considerando que no caso em questão as vantagens advindas ao contratado seriam superiores aos ônus que o contrato lhe acarretaria, mostra-se totalmente adequado que, ao invés de a Administração escolher o "menor preço", opte ela por contratar com aquele que lhe apresentar a "maior oferta" pela contratação.

Frise-se que, ao fazer-se essa interpretação, não se está desvirtuando o pregão, ou transformando-o numa espécie de leilão, dado que, como visto, o objeto do contrato é a prestação de serviços comuns, não se confundindo com a alienação de bens ou sua exploração por terceiros.

VALOR ESTIMADO PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA GERENCIAMENTE E OPERACIONALIZAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA

[1]Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.042/2008, Rel. Min. Augusto Nardes, julgamento em 10/12/2008, DOU de 12/12/2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19/05/2011.

[2] MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Contratação de serviços bancários pela administração pública. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC 05/191/JAN/2010. Disponível em: <http://www.zenite.com.br>. Acesso em: 19/05/2011.

Cintia Maria Campos da Silva Barrosc
Chefe de Gabinete
Ato nº 15 de 21/01/2021
Mat. 40.246-0

CAMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA
PROC. N 560
FLS 226
RUBRICA
Câmara Municipal de Itaperuna
Proc. Nº 560 Fls. 31
Rubrica

O mercado financeiro requer de seus competidores uma atuação estratégica voltada para a conquista de novos clientes e mercados, e ao mesmo tempo, para a defesa de sua base de clientes que vem sendo assediada por ações cada vez mais agressivas da concorrência.

No setor financeiro, a concorrência e a necessidade de ganho em escala têm desencadeado um processo acirrado na disputa de novos mercados, manutenção de clientes e consequente competitividade, nascendo daí o interesse das Instituições Financeiras no processamento dos vencimentos mensais dos servidores públicos em seus numerários.

Em vista da concorrência existente entre as Instituições Financeiras para o exercício com exclusividade do processamento dos créditos das folhas de pagamento dos Órgãos da Administração Pública, a Câmara Municipal de Itaperuna estima em **R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)**, o valor mínimo a ser ofertado pelos interessados em processar os créditos da Folha de Pagamentos de seus servidores, pelos próximos 60 (sessenta) meses.

Obs.: As fontes das informações apresentadas foram retiradas dos arquivos da Câmara Municipal de Itaperuna e estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que pode ser encontrada no sítio: http://www.tce.rj.gov.br.

Itaperuna/RJ, 23 de setembro de 2021.

Cinthia Maria Campos da Silva Barroco
Chefe de Gabinete. Mat. 402446-0
Ato Nº 15 de 21/02/2021