



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da LC n. 451/2008 c/c art. 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/2012 e art. 8º da Resolução MPC/ES n. 001/2011, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**  
com pedido de provimento liminar cautelar  
*inaudita altera parte*

Em face do Executivo Municipal de Vitória, representado pelo prefeito, **LUCIANO REZENDE**, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos:

**I – DOS FATOS**

A Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, deflagrou procedimento licitatório instrumentalizado no Edital de Pregão Presencial n. 039/2016, cuja cópia segue anexa a esta representação (**Doc. 1**), cujo objeto é a contratação de instituição financeira para processamento e gerenciamento dos créditos provenientes de folha de pagamento e prestação de serviços bancários aos servidores da Administração Direta e dos demais órgãos da Administração Indireta do Município de Vitória, compreendendo os ativos, inativos, pensionistas, estagiários e demais beneficiários, mediante permissão de uso de espaços públicos.

Conforme noticiado pelo G1 (Portal de Notícias da Globo)<sup>1</sup>, em 17/03/2016, a contratação visa aumentar a receita municipal, sendo os recursos empregados “*para repor a frustração enorme de receitas da ordem de 30% por causa do fim do Fundap, além da inflação de 11%, a depressão econômica brutal e crescente e inexistência de convênios ou repasses dos governos federal e estadual, inclusive os atrasos de até três anos*”, servindo ainda para cobrir o déficit da receita existente, bem como para preservar a prestação de serviços premiados nacional e internacionalmente nas áreas de segurança, saúde, educação assistência social, limpeza pública, entre outros. (**Doc. 2**)

<sup>1</sup> <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2016/03/prefeitura-de-vitoria-vende-gestao-de-folha-salarial-para-fazer-caixa.html>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

## II – DO DIREITO

Inicialmente, impõe-se destacar a natureza jurídica da operação de “alienação da gestão da folha de pagamento”, ressaltando que esta questão foi tratada em consulta formulada ao Tribunal de Contas da União pelo Ministro de Estado da Previdência Social, cuja resposta foi no sentido considerá-la um ativo especial intangível. Vê-se o Acórdão n. 3042/2008 – Plenário:

### **Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, versando acerca da possibilidade do INSS realizar procedimento licitatório junto à rede bancária com vistas à prestação de serviços relativos à folha de benefícios da previdência social,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta para responder ao consulente que:

**9.1.1. o direito de um ente público, no caso o INSS, de contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de auto-administração e implementação de ações governamentais, como a gestão da folha de pagamentos previdenciários, pode ser considerado um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação. Este bem ou direito não pode ser, no entanto, objeto de alienação;**

9.1.2. a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado 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;

9.2. arquivar o presente Processo

Na mesma vertente, e esmiuçando o assunto, cabível trazer trechos do voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues na consulta formulada ao Tribunal de Contas da União pelo Presidente da Câmara dos Deputados objetivando examinar a juridicidade da contratação de instituição financeira oficial para a prestação, em caráter exclusivo, de serviços de gestão financeira da folha de pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da Administração Pública Federal e de outros pagamentos correlatos (Acórdão n. 1970/2015 – Plenário):



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**[...] faz-se necessário definir a natureza jurídica da atividade "concessão de exclusividade à instituição financeira para a prestação dos serviços de pagamento de remuneração e similares", para, assim, definir o regime jurídico aplicável à relação estabelecida entre a Administração Pública e o terceiro. Ao cabo dessa análise, será possível afirmar se a contratação dos serviços deverá ou não ser precedida de procedimento licitatório.**

**[...] A qualificação jurídica da folha de pagamento dos servidores públicos como bem público de uso especial, de natureza intangível, pode gerar perplexidade quanto ao regime a ser aplicado na sua exploração econômica.** Em sendo bem público de uso especial, destinado a viabilizar o funcionamento do aparato administrativo do Estado, haveria a necessidade da prévia desafetação do objeto para transferir a sua utilização ao particular, o que não é o caso. Disso decorreria que a exploração desse bem público deveria ser realizada pelos clássicos institutos da concessão de uso ou permissão de uso ou autorização. E tais não se revelariam adequados, em razão das dificuldades envolvidas na sua prévia avaliação.

**Embora, do ponto de vista contábil e econômico, a folha de pagamentos de servidores possa ser considerada ativo da União, na medida que a sua exploração por terceiros tenha valor econômico e possa gerar receita para o Estado, ainda assim seria impróprio qualificar tal atividade como "alienação da gestão financeira", pois não se está a transferir o domínio e a titularidade desses ativos a terceiros, uma vez que a Administração não pode transferir o que não é seu.** Os valores mensalmente creditados são de pertença dos servidores públicos. A Administração apenas assume o compromisso de promover o depósito em determinada instituição financeira. E é exatamente tal comportamento que tem valor econômico e é avaliável pelo mercado em pecúnia.

**A folha de pagamento, por meio da qual se efetiva a remuneração dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, além de outros serviços similares, constitui-se em subproduto da atividade de gestão da Administração Pública, cujo valor pode ser aferível monetariamente e transformado em receita para a Administração.**

Exatamente a mesma situação ocorre com as folhas de pagamento de empresas privadas, cujo montante é uma derivada da sua atividade econômica, sendo livremente negociada pela empresa, normalmente em prol da rentabilidade de seus negócios, ou em benefício dos titulares das contas creditadas, por exemplo, com a isenção de tarifas e concessão de juros mais baixos. Tal faz parte corriqueira da atividade empresarial e se coloca no bojo dos negócios privados das instituições financeiras.

Consiste, então, a elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos mera ação administrativa, com caracteres nitidamente operacionais, secundários, não-finalísticos, com o conteúdo de atividade meio do Estado, por não estar vinculada à prestação de serviço público ou ao interesse primário da sociedade. De qualquer modo, constitui atividade que movimenta recursos vultosos, decorrentes da prestação da atividade estatal por agentes públicos, capaz de agregar valor ao serviço e atrair o interesse de instituições financeiras, com possibilidade de competição.



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Antigamente, o pagamento da remuneração de pessoal e dos fornecedores era realizado de forma direta, pela própria Administração, por intermédio das chamadas "pagadorias públicas". Na esteira das reformas administrativas, tendentes a tornar a máquina estatal menos burocrática e mais eficiente, com a redução das atividades meio, de matiz burocrático, sobretudo a partir das diretrizes estabelecidas no artigo 10, §7º, do Decreto-Lei 200/1967, esses serviços passaram a ser delegados às instituições financeiras oficiais, valendo-se de suas estruturas operacionais, especialmente constituídas, vantagens comparativas na prestação de serviços financeiros e capilaridade em todo território nacional.

Se no âmbito do serviço público as pagadorias não tinham possibilidade operacional de geração de receita para a Administração Federal, tal não ocorre na seara das instituições financeiras, cujas linhas privadas de atuação são nitidamente vocacionadas ao aproveitamento desse subproduto da ação do Estado, transformando-o em inequívoca fonte de negócios.

Poder-se-ia mesmo dizer que a prestação de serviços de pagamento de remuneração a servidores ativos, inativos e pensionistas e de fornecedores afeiçoar-se-ia àquelas atividades tipicamente terceirizáveis pela Administração, à semelhança do serviço de copeiragem, segurança e manutenção predial, conforme prevê o Decreto 2.271/1997. Se analisarmos o serviço de pagamento de pessoal pelas instituições financeiras, seria possível enquadrá-lo como atividade bancária ordinária, com a particularidade de que, embora demande custos pela contratada, albergaria latente em si a possibilidade de proveito econômico indireto, de grandes proporções, visivelmente apropriável, seja em favor dos titulares das contas, seja em benefício da própria Administração.

No passado, por um lado, essa vantagem econômica, derivada da operação da folha, era apropriada pelas instituições, ou por grupos de servidores que, das instituições bancárias, obtinham vantagens, a exemplo, dentre outras, do custeio ou patrocínio de eventos em resorts de alto nível.

Por outro lado, ao realizar o pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, bem como dos fornecedores da Administração, as instituições financeiras passam a contar, em sua carteira, com um amplo universo de potenciais clientes, podendo oferecer-lhes vasta gama de produtos e serviços do mercado financeiro e de seguros.

**São exatamente estes serviços que proporcionam às instituições financeiras negócios efetivos e rentáveis, cujo montante apenas pode ser aquilatado pelo interesse que suscita a perspectiva da venda das folhas de pagamento, situação a que está atento todo o setor financeiro.**

A oportunidade de negócio é amplificada na medida em que o funcionalismo público possui maior estabilidade nos cargos e empregos, bem como em vista da altíssima renda média, muito superior à grande parte da população trabalhadora da iniciativa privada. A propósito, dados oficiais do Ipea (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) revelam que, no Brasil, apenas 5% da população brasileira ganham mais do que R\$ 4.000,00 e somente 1% ganha mais do que R\$ 11.000,00 o que torna o setor do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

funcionalismo público, federal, estadual e municipal, particularmente atraente, rentável e muito menos arriscado para as instituições financeiras, uma vez que se insere, por meio da vasta maioria dos servidores públicos, nesta restritíssima faixa superior.

Por sua vez, a Administração Pública descobriu, em boa hora, na terceirização da gestão financeira da folha de pagamentos de pessoal, oportunidade para auferir recursos próprios, podendo, assim, aplicá-los na melhoria dos serviços públicos. E até recentemente, como visto, ocorria, dentre outras vantagens, o patrocínio de eventos, em recintos turísticos de alto nível, de interesse das categorias funcionais, como contrapartida pela administração da folha de pagamento.

**Uma vez que as vantagens indiretas, obtidas pelas instituições financeiras, na exploração econômica da folha de pagamento dos servidores públicos, superam os respectivos custos operacionais, proporcionando margem aceitável para realização desses serviços, tais entidades têm livremente admitido custear a folha, seja em modelo informal, ou mediante contraprestação pecuniária à Administração Pública, para obter o direito exclusivo de executar a rentável atividade.**

Como apontado pela Câmara dos Deputados, a questão é complexa. Sobre o tema, pairam várias indagações, com idêntico ou diverso teor, mas com o mesmo pano de fundo, a administração da folha de pagamento dos órgãos públicos. Elas envolvem os benefícios econômicos advindos da gestão desse especial subproduto da atividade da Administração Pública e suscitam indagações pertinentes à possibilidade de apropriação dos benefícios econômicos diretamente pelo órgão público.

**Na verdade, é prática corrente de vários órgãos, dos três Poderes, buscar, por meio da negociação da folha de pagamentos, obter meios, para melhor exercer sua atividade fim, de acordo com a sua particular perspectiva, ao alvedrio das normas orçamentárias, quase como a criar, em alguns casos, orçamento paralelo - a colocar-se lado a lado com o orçamento oficial, instituído regularmente pelas leis orçamentárias.**

Precisamente por esta razão que parcelas do Poder Público, na primeira década deste milênio, têm promovido - ou cogitado promover - o "leilão das folhas de pagamento do funcionalismo público", por intermédio do qual se transfere ao particular a gestão financeira, em caráter exclusivo, da remuneração de servidores, mediante a contrapartida de pagamento pecuniário pela instituição financeira. Para a exata dimensão dos valores em jogo, examine-se o caso concreto da Prefeitura de São Paulo. O Município leiloou, em setembro de 2005, sua folha de pagamentos, abrangendo 210 mil funcionários do órgão municipal. Na ocasião, o Banco Itaú, ente privado, arrematou o direito de explorar o serviço, em exclusividade, pela quantia de R\$ 510 milhões, conforme reportagem do jornal Folha de São Paulo, caderno mercado, do dia 03/09/2006 (acessada em 26 de junho no seguinte endereço do sítio da rede mundial de computadores: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0409200602.htm>>).

Como será visto adiante, o advento da portabilidade da conta salário, por meio das Resoluções 3.402/2006 e 3.424/2006, ambas do Conselho Monetário



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Nacional, arrefeceu, de certa forma, essa tendência, mas não eliminou a atratividade do negócio. Por intermédio das aludidas Resoluções do CMN, foi permitido ao cidadão transferir seu salário para a conta corrente de sua preferência, em qualquer banco, sem cobrança de tarifa.

De qualquer forma, ao adentrar nas características intrínsecas da particular relação estabelecida entre a Administração e o ente privado, avulta nítida a existência de interesses e obrigações contrapostos. Por um lado, a Administração procura tornar mais eficiente a gestão financeira da folha de pagamento de pessoal, bem como o pagamento a fornecedores, pela via da transferência dessa atividade operacional a terceiro.

Por outro lado, essa delegação à iniciativa privada pode ocorrer mesmo de forma onerosa para a Administração, quando ressarce o terceiro, pela prestação dos serviços ajustados, como ocorria no pagamento de benefícios previdenciários administrados pelo INSS, ou, ainda, pela obtenção de contrapartida financeira da entidade privada, para gerar receita própria, aplicada na melhoria dos serviços públicos.

Por óbvio, não há, no seio da Administração Pública, qualquer móvel tendente a maximizar os ganhos da instituição financeira que intenta meramente obter o direito de explorar, em caráter exclusivo, o gerenciamento financeiro da folha de pagamento do funcionalismo público e de outros serviços similares, mesmo que, para tanto, pague à Administração Pública contrapartida.

Por sua vez, o ente privado não possuiu interesse em tornar a máquina administrativa mais eficiente, muito menos tem por objetivo verter os recursos que porventura venha a pagar ao Estado na melhoria dos serviços públicos. O que anima o ente privado é lograr a devida retribuição pela Administração dos serviços acordados, ou, ainda, obter o retorno adequado, derivado da exploração econômica da gestão financeira da folha de pagamento de funcionários públicos e demais serviços similares, com o qual possa alavancar o seu negócio.

**[...] Por essas razões, a forma juridicamente adequada para instrumentalizar a terceirização da atividade de gestão de folha de pagamento de servidores e serviços similares apenas poderia consistir no contrato administrativo.**

Aliás, o próprio TCU, em diversas assentadas, já determinou aos órgãos e entidades da Administração Federal a utilização de contrato como o instrumento correto para regular a prestação dos serviços de gestão financeira de pagamentos de funcionários e a terceiros. Como exemplo, cito os Acórdãos 1.766/2009-1<sup>a</sup> Câmara, 3.042/2008-Plenário, 1.457/2009-Plenário e 1.952/2011-Plenário.

Desta forma, o direito que a Administração Pública tem de contratar instituição financeira para gerir a folha de pagamento, por representar vantagem econômica, é um ativo especial intangível, que pode ser objeto negociação.

No entanto, questão mais tormentosa se refere à classificação das receitas públicas ingressas por meio da alienação da gestão da folha de pagamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Insta registrar entendimento do Tribunal de Contas da União, disposto no Acórdão n.1940/2015 – Plenário, no sentido que as receitas advindas da prestação dos serviços de gestão da folha de pagamento são públicas e integram o Orçamento Geral (Acórdão n. 1970/2015 – Plenário):

**ACÓRDÃO Nº 1940/2015 – TCU – Plenário**

[...] VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Henrique Eduardo Alves, acerca das condições necessárias à concessão de exclusividade à instituição financeira oficial para a prestação dos serviços relativos à gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Redator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. indeferir o ingresso nos autos da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S/A como terceiros interessados;

9.3. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, responder às perguntas do consulente nos seguintes termos:

9.3.1 Primeira pergunta:

***“ O gestor público está obrigado a realizar licitação para a concessão de exclusividade à instituição financeira oficial para a prestação dos serviços de pagamento de remuneração e similares?”***

Resposta:

9.3.1.1 A Administração Pública Federal não está obrigada a promover prévio procedimento licitatório destinado a realizar a contratação de instituição financeira oficial para, em caráter exclusivo, prestar serviços de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, podendo optar por efetuar a contratação direta com fundamento no artigo 37, inciso XXI (primeira parte), da Constituição Federal, c/c o artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, desde que devidamente demonstrada a vantagem em relação à adoção do procedimento licitatório;

9.3.1.2. Havendo interesse, a Administração Pública Federal pode promover o prévio procedimento licitatório para contratação da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, devendo franquear a participação no certame de instituições financeiras públicas e privadas, em cumprimento aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição, bem assim da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e dos outros princípios estampados no artigo 3º da Lei 8.666/1993;

9.3.2 Segunda pergunta:

***“Não havendo tal obrigação, mas desejando o órgão aperfeiçoar a captação de recursos para o erário, qual o instrumento jurídico adequado para se proceder à contratação da instituição financeira oficial: contrato ou convênio?”***

Resposta:

9.3.2.1. A delegação a terceiros da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

pensionistas e outros serviços similares deve ser instrumentalizada por meio de contrato administrativo, haja vista a ausência, no objeto da relação jurídica, de interesses recíprocos e de regime de mútua cooperação;

9.3.2.2. Na hipótese de a Administração Pública Federal realizar contratação direta de instituição financeira oficial para a prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com supedâneo no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá cumprir, sob condição de eficácia do ato administrativo, as exigências estabelecidas no artigo 26, *caput* e parágrafo único, do referido diploma legal, sobretudo a apresentação do motivo da escolha do prestador do serviço (inciso II) e justificativa do preço (inciso III);

9.3.2.3. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, adotar as seguintes medidas:

a) estimar o orçamento base da contrapartida financeira a ser paga pela futura contratada com fundamento em estudo ou avaliação de mercado, em cumprimento à finalidade da condição prevista no artigo 7º, §2, inciso II, da Lei 8.666/1993;

b) realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério “maior preço”, em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no *caput* do artigo 3º da Lei 8.666/1993;

**9.3.2.4. As receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64;**

9.3.3 Terceira pergunta:

**“É viável a contratação direta de banco oficial com amparo no art. 24, VIII, da Lei 8.666/1993?”**

**Resposta:**

9.3.3.1. É viável a contratação direta de instituição financeira oficial, com fundamento no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, para a prestação de serviço, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, devendo, ainda, serem observadas as condições de validade do ato administrativo estabelecidas no artigo 26, *caput*, e parágrafo único, do referido diploma legal, *bem como demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório;*

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Presidência da Câmara dos Deputados;

9.5. arquivar o presente processo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

De acordo com o art. 11 da Lei n. 4.320/1964, as receitas se classificam em corrente e de capital.

São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (art. 11, § 1º da Lei n. 4.320/1964).

Já Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (art. 11, § 2º da Lei n. 4.320/1964).

Pela classificação supra, resta vislumbrada que a receita aqui analisada é de capital, derivada da conversão, em espécie, de bens e direitos, haja vista a alienação, ainda que por um período determinado, da gestão de folha de pagamento – ativo especial intangível.

Lado outro, denota-se da Lei de Responsabilidade Fiscal a necessidade de preservação do patrimônio público, cabendo, em uma interpretação extensiva, a vedação da *“aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”* (art. 44).

A respeito deste dispositivo legal, leciona Flávio da Cruz e outros<sup>2</sup> que:

É nítida a intenção da Lei de evitar a dilapidação do patrimônio público.

[...] Essa medida, por um lado, impede o uso desses valores para cobrir despesas que deveriam ser suportadas pelas receitas correntes do Poder ou órgão, as quais, por insuficiência de recursos, nem deveriam ter ocorrido, como por exemplo, no pagamento de despesas com pessoal ou de juros sobre financiamentos contraídos. Evita-se, assim, a simples dilapidação do patrimônio público. Por outro lado, porém, pode vir a inviabilizar a ampliação de programas sociais, para os quais a receita corrente não seria suficiente. Assim, pode-se concluir que esse dispositivo, de certa maneira, representa uma ingerência na Administração.

Desta forma, as receitas auferidas com a alienação da gestão de folha de pagamento não podem ser empregadas para cobrir despesas de custeio e nem transferência correntes.

Conforme §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei n. 4.320/1964, *“classificam-se como despesas de custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”* e *“transferências correntes as dotações para despesas as quais não corresponda*

<sup>2</sup> In Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2012, p. 178/179.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

*contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado*<sup>3</sup>.

Todavia, extrai-se da notícia exposta no site do G1 a possibilidade de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo, pois, menção expressa da aplicação da receita de capital derivada da alienação da gestão da folha de pagamento para financiamento de despesa corrente; o que deve ser, desde já, rechaçado.

### III – DA MEDIDA CAUTELAR

Restou cabalmente demonstrado nesta representação que o resultado do procedimento licitatório em epígrafe **destina-se à aplicação de recursos públicos de modo a afrontar a Lei de Responsabilidade Fiscal.**

A ilegalidade apontada é facilmente aferível de plano, mediante mera leitura do noticiário exposto em 17/03/2016 no Portal de Notícias da Globo, demonstrando, com robustez, o inequívoco anseio de violar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que compromete o patrimônio público (**relevância do fundamento da demanda – “fumus boni juris”**).

Por outro lado, tal irregularidade frustra a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, podendo ocasionar dilapidação do patrimônio público, notadamente por admitir a aplicação da receita de capital derivada da alienação da gestão da folha de pagamento para o financiamento de despesa corrente, situação fática de difícil irreversibilidade, sendo de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente (**justificado receita de ineficácia do provimento final – “periculum in mora”**).

---

<sup>3</sup> Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil  
Pessoal Militar  
Material de Consumo  
Serviços de Terceiros  
Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais  
Subvenções Econômicas  
Inativos  
Pensionistas  
Salário Família e Abono Familiar  
Juros da Dívida Pública  
Contribuições de Previdência Social  
Diversas Transferências Correntes.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**IV – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

**1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do art. 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/2012 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, do RITCEES;

**2 – LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, inciso XV, 108, 124 e 125, inciso II, da LC n. 621/2012, a concessão de medida cautelar inaudita altera parte, determinando-se ao Executivo Municipal de Vitória que se abstenha, até decisão final de mérito, de aplicar a receita oriunda da transferência da gestão da folha de pagamento dos órgãos municipais para o custeio de despesas correntes, notificando o responsável, nos termos do art. 307, § 4º, do RITCEES para o cumprimento da decisão e adoção das demais providências legais;

**3** – a oitiva da parte, para que se pronuncie no prazo a que se refere o § 4º do art. 125 da LC n. 621/2012 e posterior remessa dos autos à Unidade Técnica para instrução do feito;

**4 – NO MÉRITO**, seja provida a presente representação para, confirmando-se a medida liminar deferida, determinar, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/12, ao Executivo Municipal de Vitória que se abstenha de aplicar receitas oriundas da transferência da gestão da folha de pagamento dos órgãos municipais para o custeio de despesas correntes, consoante art. 44 da LRF.

Vitória, 21 de março de 2016.