

Credenciamento de Bancos Múltiplos

A moderna e inovadora gestão do potencial econômico-financeiro da Folha de Pagamento do Exército Brasileiro.



Gen Bda Ricardo Marques Figueiredo
Diretor de Abastecimento do Exército



Ten Cel José Eustáquio S. Margotto
Assessor de Logística da Diretoria de Abastecimento



A exploração das folhas de pagamento como fonte de receitas, em benefício de instituições públicas ou privadas, tem se destacado como forte tendência no mercado financeiro. Tal fato ocorreu devido ao elevado volume de recursos circulantes que estes “ativos financeiros” envolvem, considerando seus inúmeros destinatários e as operações financeiras decorrentes do pagamento de salários, vencimentos, soldos, remunerações, proventos, pensões, aposentadorias, montepios e similares.

O uso da folha de pagamento como “ativo financeiro” teve sua origem a partir de um cenário econômico estabilizado e consolidado no Brasil, em 2004, após 10 anos de Plano Real, aliado à expansão na oferta de linhas de crédito de longo e médio prazos, como, por exemplo, o

crédito imobiliário e o consignado. Este último apresentou significativo crescimento a partir do final de 2003, após sua regulamentação em benefício dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como para beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Os Bancos Múltiplos, pertencentes ao segmento de varejo e que possuem, de regra, uma extensa rede de agências com alta capilaridade em todo o território nacional, são os principais atores na execução desse tipo de operação. Um de seus objetivos primordiais é o de aumentar sua base de clientes, alavancando seus negócios com a venda de produtos, tais como: cartões de crédito; cheque especial; financiamento e seguro de

imóveis e de veículos; crédito consignado; pecúlios, seguros de vida e de terceiros; planos de previdência privada complementar; consórcios; poupança e investimentos; títulos de capitalização etc.

Isso porque essas operações de “venda da folha de pagamento”, como são popularmente denominadas, envolvem, na sua quase totalidade, a vinculação de todos os servidores públicos e trabalhadores a uma única instituição financeira.

Além disso, na maioria das vezes, preveem a exclusividade na oferta de produtos bancários, impedindo ou restringindo o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, como é o clássico exemplo do empréstimo com autorização de desconto em folha, o crédito consignado que, a partir de 14 de janeiro de 2011, como veremos adiante, passou a constituir prática vedada pelo Banco Central do Brasil.

O tema foi questionado na esfera judicial e administrativa, quer no tocante à legalidade do objeto posto em negociação – a folha de pagamento propriamente dita – quer quanto aos efeitos provocados na esfera privada do cidadão, especialmente na qualidade de consumidor; ou mesmo no que tange à forma mais adequada de sua exploração.

A dialética abriu espaço ao debate. Instituições de relevo na esfera do Poder Judiciário e Legislativo qualificaram a folha de pagamento como “base de depósitos precificável” ou, ainda, como “ativo especial intangível”, permitindo a continuidade das operações de venda ou alienação.

Por outro lado, o Banco Central do Brasil (BACEN), no exercício de sua função de regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, reagiu, emitindo uma série de atos normativos (Resoluções e Circulares), objetivando coibir abusos e garantir ao cidadão o direito à livre opção bancária, seja no tocante ao recebimento de recursos provenientes da folha de pagamento, ou com relação à política de crédito do País.

O presente artigo tem por escopo apresentar e analisar as questões enfrentadas por

instituições públicas e privadas na celebração dos contratos de suas folhas de pagamento, bem como demonstrar o acerto e ineditismo da solução encetada pelo Exército Brasileiro, na adoção da modalidade do Credenciamento de Bancos Múltiplos, descartando a “venda da folha de pagamento” e revelando a moderna e inovadora gestão do potencial econômico desse significativo ativo financeiro.

FOLHA DE PAGAMENTO – NATUREZA JURÍDICA

Pressuposto necessário e suficiente para poder concluir pela possibilidade de exploração de uma folha de pagamento, seja ela alimentada por recursos de ordem pública ou privada, é questionar-se a respeito de sua natureza jurídica. Mas o que é uma folha de pagamento senão o somatório dos vencimentos individuais a que fazem jus os trabalhadores ou servidores de uma determinada empresa ou ente da Administração Pública Direta ou Indireta, na esfera Federal, Estadual, Distrital ou Municipal?

A presente questão foi levada a julgamento na Corte Constitucional, em ação na qual se discutia a possibilidade da contratação direta, ou seja, sem licitação, pelo Estado do Ceará, do Banco do mesmo Estado (BEC). A referida contratação tinha por amparo legal o art. 164, § 3º da Constituição Federal de 1988 e considerava os recursos destinados à folha de pagamento como “disponibilidades de caixa”, ou seja, recursos pertencentes ao Estado, porém sem destinação.

A contratação por essa via foi negada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao argumento de que a folha de pagamento não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são predestinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores etc.

Na hipótese, ressaltou o Ministro Eros Grau, [o Estado pode e deve racionalizar a execução dos pagamentos de que cuida](#), o que supõe sejam eles feitos por determinada ou determinadas instituições bancárias. Por outro lado, [daí decorre a criação de uma base de depósitos a que o mercado atribui](#)

certo valor. Isto não pode ser ignorado no modo de produção social capitalista, onde o mercado impõe hegemonicamente sobre o social. A realidade é assim; inútil supormos que as razões de mercado não afetam a esfera estatal (grifamos). E conclui o jurista afirmando, em bom economês, que a **base de depósitos é precificável**, ou seja, economicamente valorável.

Noutra passagem, em decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 444.056/MG, que teve como relator o eminente Ministro Carlos Veloso, do STF, ficou assentado que 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.

Foi o que concluiu também o parecer do Ministério Público Federal, nos mesmos autos, do qual destaco uma passagem importante: (...) 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.

Por esta razão, embora seja inconteste a necessidade de existir de instituições bancárias oficiais, não se pode olvidar, sob a ótica das questões ora em debate, que sua atividade é eminentemente privada, não podendo constituir privilégios indevidos ou que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ou ao aumento arbitrário dos lucros.

Por outro ângulo, em consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social ao Tribunal de Contas da União (TCU), versando acerca da possibilidade do INSS realizar procedimento licitatório junto à rede bancária, com vistas à prestação de serviços aos beneficiários da previdência social, o TCU entendeu serem tais recursos um **ativo especial intangível** e, nesta condição, pode

ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação (original sem o grifo).

Destarte, imperioso concluir que as folhas de pagamento de instituições públicas ou privadas são **bases de depósito precificáveis**, portanto, economicamente valoráveis, passíveis de exploração por intermédio de seus entes pagadores, constituindo-se em importantes **ativos econômico-financeiros**.

A LICITAÇÃO DA FOLHA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO

De início, o tema nos remete à tradicional forma de competição, a licitação, sob a modalidade de pregão ou leilão reverso, como é comumente conhecido. No âmbito do Comando do Exército, tal modalidade foi estudada pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e pelo Centro de Pagamento do Exército (CPEx) entre julho de 2008 e maio de 2009, culminando com o Edital pronto para ser publicado.

Devido à maciça presença do Exército em todo o território nacional, com militares e pensionistas distribuídos por aproximadamente 3.577 municípios, o Edital previa a divisão de todo efetivo pago em três grandes áreas, a saber: A **Área 1** predominante ao Sul, abrangendo os Comandos Militares do Sul (CMS) e do Sudeste (CMSE); a **Área 2**, não-contígua, resultante do somatório dos territórios abrangidos pelos Comandos Militares do Leste (CML) e da Amazônia (CMA); e finalmente a **Área 3**, formando um cinturão de sudoeste a nordeste, desde o Comando Militar do Oeste (CMO), passando pelo Planalto (CMP) e findando no Comando Militar do Nordeste (CMNE).

Neste ponto, e para o especial caso de licitação da folha de pagamento do Exército, considerando que se consagraria vencedora uma única instituição em cada área predefinida, convém ressaltar a necessidade de o edital trazer rígidos critérios acerca da capilaridade, tendo em vista a realização de pagamentos de pessoal não só nas grandes capitais, como também em localidades de difícil acesso.

Nesse sentido, e objetivando aumentar a competição entre os concorrentes, especialmente

bancos estaduais ou com pequena rede de agências e postos de atendimento, o edital previu, ainda, a participação isolada ou organizada sob a forma de consórcios. Tal forma de associação, por outro lado, não era admitida entre instituições que possuíssem mais de 5% (cinco por cento) das agências bancárias existentes no País, obviamente para impedir a formação de pactos entre instituições com alta capilaridade, inviabilizando a competição.

Mas uma das principais características do Exército tornou-se, sob o ponto de vista social, seu maior entrave. Presente nos mais longínquos rincões do território nacional, muitas das vezes é a Força Terrestre quem inicia a ocupação de uma região, trazendo, como consequência natural, a rede bancária.

Nesse contexto, a falta de disputa em alguns municípios, remetia, como solução, a existência de áreas de exclusão nos domicílios em que não estivessem disponíveis agências ou postos de atendimento da futura instituição vencedora. Em tais localidades, haveria a possibilidade de opção por instituição bancária não contratada, criando verdadeiro paradoxo, na medida em que a livre escolha do banco caberia, tão somente, aos municípios onde tal opção não fosse livre, por absoluta inexistência de rede em condições de promover sadia concorrência.

Além disso, estando cada lote de “servidores” vinculados às áreas de atuação de suas respectivas Unidades Gestoras, e tendo o militar domicílio necessário no local onde serve, as movimentações, mesmo quando por interesse do serviço, acabariam obrigando à mudança de domicílio bancário, conforme a instituição vencedora em cada área predefinida.

Em tais situações, a obrigatoriedade de mudança de instituição financeira para os militares, especialmente da ativa, causaria um transtorno desnecessário, pois hodiernamente, as pessoas, utilizando-se de facilidades tecnológicas como o home (internet) banking e terminais de auto-atendimento, acabam mantendo suas contas em um único endereço, mesmo quando, por alguns anos, fixem seus domicílios em outras localidades ou mesmo no exterior.

DILEMA



Para o público na inatividade, por sua vez, e principalmente os pensionistas militares, a mudança de instituição bancária, em caráter obrigatório, logo após o término do certame, traria um desconforto injustificável, além de um enorme trabalho, pois muitos destes, idosos em idade avançada, teriam que se deslocar até uma agência bancária, organizar documentos, enfrentar filas de espera e, possivelmente, retornar várias vezes para, finalmente, atender à determinação de abrir uma conta corrente compulsoriamente na instituição vencedora.

Todo esse complexo de situações levou o Exército Brasileiro, por intermédio da SEF e do CPEx, a não dar continuidade ao processo de “venda / alienação da folha de pagamento”, voltando a uma nova fase de estudos, sob os reflexos das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, e buscando uma solução que atendesse às suas peculiaridades.

A LIVRE OPÇÃO BANCÁRIA

Dentro de um contexto em que instituições públicas e grandes grupos privados vinham “alienando suas folhas de pagamento” e, por conseguinte, obrigando milhares de pessoas a mudarem repentinamente seus domicílios bancários, o Banco Central do Brasil (BACEN) editou, em 06 de setembro de 2006, a Resolução nº 3.402/2006, objetivando garantir aos cidadãos o [direito à livre opção bancária](#).

O período de rumores da tomada da medida pelo Banco Central foi marcado, no mercado financeiro, pelos leilões promovidos por empresas do porte do grupo Votorantim, JBS-Friboi, Dixie-Toga, Arcelor, Tigre, Marco Polo e Boticário.

A medida tomada pelo Banco Central acabou favorecendo os bancos que, diante da nova

medida adotada pelo Banco Central do Brasil, incluiu em seu processo decisório de participar ou não de certames licitatórios, a solução ao dilema “[comprar a base de clientes ou investir na retenção?](#)”.

Explico: “comprar a base de clientes” significaria pagar elevadas quantias ao ente pagador, ao passo que “investir na retenção” implicaria um esforço de convencer seus clientes, agora vinculados a uma nova instituição bancária, vencedora do certame, a valerem-se das disposições contidas na Resolução nº 3.402/2006, para solicitar a transferência automática dos valores relativos ao pagamento, da instituição vencedora para a de sua preferência, o que reduziu substancialmente o valor agregado dos processos de “alienação das folhas de pagamento”.

Vê-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, fundadas em princípios gerais da atividade econômica, da livre concorrência e da defesa do consumidor, vieram ao encontro do interesse da sociedade, não podendo a Administração Pública, visando ao atendimento de seus interesses arrecadatórios enquanto pessoa jurídica, olvidar a esfera mais importante do interesse público primário, com foco no cidadão, nos princípios democráticos, e no bem-estar social.

DO LIVRE ACESSO ÀS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No que tange às operações de crédito, é por demais sabido que as operações de venda ou alienação das folhas de pagamento traziam, quase sempre, no bojo de suas cláusulas, uma de relevante valor comercial e certamente responsável pelo sucesso de grandes negociações, qual seja, a “venda” da exclusividade na oferta de produtos bancários, como o é o clássico exemplo do empréstimo consignado.

O caso chegou a ser apreciado em Ação Civil Pública, com pedido de liminar, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União e mais outros dois bancos, no qual foi questionada a “concessão de monopólio”, pela instituição pública àquelas instituições financeiras, da exclu-

sividade das consignações em folha de pagamento a servidores ativos, inativos e pensionistas.

A reboque das discussões que naquele momento eram travadas entre entidades de classe, órgãos de proteção e defesa do consumidor, ministério público, juízes e instituições financeiras, foi editada, pelo Banco Central do Brasil, a Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011, vedando às instituições financeiras a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento.

Pode-se concluir, portanto, que se por um lado a Administração Pública promove a concorrência quando aliena sua folha de pagamento, utilizando a modalidade pregão “reverso”, acaba vedando, por outro, a livre concorrência das instituições financeiras em relação aos próprios servidores, não lhes permitindo exercerem o direito de negociar e optar pela instituição que lhes ofereça as melhores condições do mercado. É, parafraseando o Ministro Eros Grau, a criação de uma clientela cativa em benefício do banco e em detrimento da própria clientela.

O CREDENCIAMENTO

Diante do conflito aparente, como conciliar o interesse arrecadatório do ente pagador, com a exploração econômica da folha de pagamento, sem garantir ao banco comprador uma nova base de clientes ou, até mesmo, a exclusividade do acesso ao crédito?

O credenciamento, conceito doutrinário inovador, é espécie de [inexigibilidade de licitação](#), que se dá ante a [possibilidade de contratação de todos os concorrentes](#), desde que preencham os requisitos objetivos previstos no edital, garantindo, assim, a coerência entre os serviços ofertados e a necessidade pública, com amparo no caput do art. 25, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Ao contrário das hipóteses exemplificativas enumeradas nos incisos I a III do citado artigo 25, neste caso, a inviabilidade não se dá pela possibilidade de contratação de um só profissional, serviço ou produto exclusivo, mas, ao revés, pela oferta e massificação dos serviços disponíveis no mercado, como o da prestação de serviços bancários. É a consagração da teoria defendida pelo doutor e mestre Carlos Ari Sundfeld, a chamada “teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos”.

Nada obstante, sua aplicação depende do cumprimento de alguns requisitos como, por exemplo, a possibilidade de contratação de todos os bancos que satisfaçam às condições exigidas e que a definição da demanda, por contratado, não seja feita pela Administração, mas pelo próprio administrado, no caso, os militares e pensionistas vinculados ao Exército.

Além disso, o objeto deve satisfazer às necessidades de contratação do Ente Público, desde que executado na forma definida no edital. Finalmente, o preço de mercado deve ser razoavelmente uniforme e a fixação dos valores a serem cobrados deve ser a mais vantajosa para a instituição detentora da folha de pagamento.

A definição da demanda das Instituições Financeiras Contratadas (IFC) pelos militares e pensionistas (servidores) revela um ponto importante na decisão do Exército pelo credenciamento, pois, conforme entendimento da Advocacia-Geral da União, caso a Administração verifique a possibilidade de prestação do serviço de administração da folha de pagamento por diversas instituições financeiras, não poderá “monopolizar o serviço” com a contratação de apenas uma instituição.

Mas quanto vale uma folha de pagamento? Qual o seu valor de mercado? Ponto nevrálgico para o sucesso do credenciamento é a chamada precificação, consubstanciada em estudos econômico-financeiros que visam verificar a potencialidade da folha de pagamento, na geração de lucros futuros aos bancos contratados.

A precificação deve considerar diversos fatores, tais como, pirâmide salarial; renda média líquida; perspectiva de aumento salarial; percentual de endividamento da folha; valor

médio dos contratos de empréstimo consignado em folha de pagamento; prazo médio das parcelas etc.

No caso do Exército, a primeira precificação foi realizada pela FIPECAFI, instituição com vasta experiência no mercado financeiro, sendo posteriormente reavaliada pela Diretoria de Contabilidade do Exército, diante das mudanças ocorridas no cenário econômico.

Nesse contexto, verifica-se que a possibilidade de maciça contratação de instituições bancárias, por intermédio do credenciamento, harmoniza os interesses dos órgãos gestores das folhas de pagamento com as medidas de livre opção bancária adotadas pelo Banco Central do Brasil, trazendo um equilíbrio na relação tripartite formada entre o ente pagador – banco – servidor.

CONCLUSÃO

Em 2008, a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), com foco na missão de viabilizar a captação de recursos financeiros para a Força Terrestre, em reunião realizada conjuntamente com suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), obteve do Centro de Pagamento do Exército (CPEx) a sugestão da “venda da folha de pagamento”, conceito doutrinário vigente à época no mercado.

De início, o estudo voltou-se para a estratégia da realização de uma licitação, sob a modalidade de pregão ou leilão reverso, na qual consagrar-se-ia vencedora a instituição bancária ou consórcio que ofertasse o lance mais alto, a partir de um preço mínimo fixado pelo próprio Exército Brasileiro.

As dificuldades para a concretização do processo, tais como necessidade de alta capilaridade da(s) instituição(ões) bancária(s) para o atendimento aos militares e pensionistas, a complexidade do processo de abertura de novas contas, bem como as novas medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, no sentido de garantir o direito à livre opção bancária, apontaram para a necessidade da reavaliação da forma de exploração deste importante ativo financeiro.

No intuito de obter uma solução parcimoniosa, que atendesse tanto aos interesses da instituição e, principalmente, às demandas do público interno e da família militar, o Sistema SEF, por intermédio do CPEx, buscou um novo conceito, uma nova doutrina, que permitisse a execução de tão importante reforço ao orçamento, chegando, então, ao ineditismo do Credenciamento de Bancos Múltiplos para a execução da folha de pagamento.

Nessa linha de inteligência, surgiu o Projeto “Folha Credenciada”, em 10 de julho de 2009, com fulcro na teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos, defendida pelo doutor e mestre Carlos Ari Sundfeld, na qual a inexigibilidade de licitação se caracteriza pela ampla possibilidade de contratação, como de fato ocorreu, garantindo a coerência entre o objeto da contratação e sua finalidade, qual seja, viabilizar o pagamento das remunerações, proventos ou pensões devidos aos militares e pensionistas vinculados ao Comando do Exército.

Em 28 de junho de 2011, no Salão de Honra do Gabinete do Comandante do Exército, foram assinados os contratos com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Santander, Itaú-Unibanco, Bradesco, HSBC Bank Brasil, Banrisul, Citibank e Banco de Brasília (BRB), culminando um labor que revelou a face da hodierna gestão pública; respeito ao cidadão; transparência das ações; trato correto do Erário Público; garantia da livre opção bancária e a ação de vanguarda da Força Terrestre nessa questão econômico-financeira, servindo de benchmark para diversos órgãos públicos.

Destarte, considerando o cenário de alienação de folha de pagamento, a modalidade de credenciamento é a que melhor atende tanto o interesse arrecadatário da instituição pagadora, quanto à liberdade de escolha dos cidadãos, bem como se adequa às imposições do Banco Central do Brasil, no exercício de regular as exigências e necessidades do mercado financeiro.



Secretaria de Economia e Finanças