



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

#### PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Parecer PGM/CGC N° 032493728**

#### **EMENTA N.º 12.169**

Programas de benefícios socioassistenciais. Lei municipal 14.255/2006 (Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal). Pagamento por meio de crédito bancário (art. 6º, §2º). Evolução tecnológica dos meios de pagamento. Regulação do Sistema de Pagamentos Brasileiro. Princípio da juridicidade. Finalidade legal. Possibilidade, em tese, da inserção de outros atores, não restritos a bancos comerciais. Necessidade prévia de análise de compatibilidade e vantajosidade.

**Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**Assunto:** Pagamento de benefícios socioassistenciais. Lei 14.255/2006. Consulta.

**Informação n° 923/2020- PGM.CGC**

#### **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

#### **ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA**

**Senhor Procurador Assessor Chefe,**

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) envolvendo o regime de benefícios socioassistenciais, sobretudo diante da prescrição incorporada na Lei municipal n.º 14.255/2006, que prevê o respectivo pagamento “mediante crédito bancário, em nome do responsável legal cadastrado no Programa”.

A Assessoria Técnica da Pasta expediu a manifestação doc. SEI 031219134, apontando a conveniência de se aprimorar o pagamento de tais benefícios, motivo pelo qual se cogita “a contratação de empresa especializada, para prestação de serviço sistematizado de pagamento de benefícios sociais, mediante emissão, administração, fornecimento, distribuição, carregamento e gerenciamento de cartões com chip e/ou trajas magnética, pré-pagos, destinados a beneficiários(as).” Em relação ao dispositivo legal mencionado, a SMADS-AT entende que a evolução do sistema de pagamentos, antes restrito a transferências dos montantes a estabelecimentos bancários, alargou os mecanismos de implementação, de modo a incluir o uso maciço de cartões plásticos, por exemplo.

Assim, entende a unidade técnica da Pasta consulente que o benefício poderá “ser sacado em dinheiro em espécie ou usado como pagamento na função ‘débito’ junto à rede comercial”. Diante disto, questiona “se a SMADS pode licitar o serviço de pagamento de benefícios sociais, mediante emissão, administração, fornecimento, distribuição, carregamento e gerenciamento de cartões com chip e/ou traças magnética, pré-pagos, por qualquer empresa especializada ou somente por banco comercial.”

Instada a se manifestar por esta Procuradoria Geral do Município, a Coordenadoria Jurídica da SMADS pronunciou-se no doc. SEI 031455741, concluindo, em razão do princípio da legalidade, que “o substantivo ‘bancário’ refere-se à instituição financeira, de modo que não nos parece possível a interpretação pela qual poderia abranger crédito disponibilizado através de empresa prestadora de serviço de pagamento de benefícios sociais, através de cartões pré-pagos”.

É o que basta à guisa de relatório.

No intuito de aprimorar o programa de concessão de benefícios assistenciais, SMADS cogita a contratação de empresa especializada para prestação de serviço sistematizado de pagamento de tais benesses, mediante emissão, administração, fornecimento, distribuição, carregamento e gerenciamento de cartões com chip e/ou traças magnética, pré-pagos, destinados aos beneficiários. Os benefícios envolvidos seriam aqueles concedidos a pessoas atingidas por emergências, bem como integrantes do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal. Ocorre que a Lei municipal 14.255/2006, que dispõe sobre indigitado programa, preconiza que o “pagamento do benefício será feito mediante crédito bancário, em nome do responsável legal cadastrado no Programa.” (art. 6º, §2º)[1]. A discussão, portanto, gira na órbita da expressão “crédito bancário”, vertida em lei, e de sua aptidão para impedir o manuseio de instrumentos modernos de pagamento, a exemplo dos cartões eletrônicos[2].

No âmbito da Pasta consulente, instaurou-se uma divergência sobre a questão.

De um lado, a Assessoria Técnica do Gabinete entende que “é possível entender que o benefício deverá poder ser sacado em dinheiro em espécie ou usado como pagamento na função ‘débito’ junto à rede comercial”. Empresta a tal interpretação um “caráter funcional”, encontrando “ressonância nos objetivos do Programa”, além de “incluir um grande rol de possíveis prestadores do serviço, aumentando a competitividade do certame e favorecendo, em última análise, os (as) munícipes beneficiários(as).”

De outro, a Coordenadoria Jurídica da SMADS entende que, “se a norma possui apenas um significado, não cabe a interpretação.” Nesse sentido, considerando que “o substantivo ‘bancário’ refere-se à instituição financeira”, “não nos parece possível a interpretação pela qual poderia abranger crédito disponibilizado através de empresa prestadora de serviço de pagamento de benefícios sociais, através de cartões pré-pagos.” É feita referência ao art. 2º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), bem como ao princípio da legalidade, conforme as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles.

A despeito das robustas ponderações realizadas pelo órgão jurídico da SMAD, entende-se que o art. 6º, §2º, da Lei municipal 14.255/2006 não impõe, em tese, a barreira vislumbrada.

Em primeiro lugar, extrai-se do próprio diploma legal a possibilidade da inserção de atores que contribuam para o aperfeiçoamento do regime. Nos termos de seu art. 9º, “Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar ajustes com quaisquer entidades de direito público ou privado, visando ao acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, bem como para o desenvolvimento de suas atividades e dos demais programas a ele vinculados.”

Em segundo lugar, o princípio da legalidade deve ser compreendido segundo sua tradução mais contemporânea, no sentido de que o mandamento legal alcança amplo espectro,

abarcando todo o direito. É nesse sentido que se evoca o *princípio da juridicidade*, conforme aponta Cármen Lúcia Antunes Rocha: "Sendo a lei, entretanto, não a única, mas a principal fonte do Direito, absorveu o princípio da legalidade administrativa toda a grandeza do Direito em sua mais vasta expressão, não se limitando à lei formal, mas à inteireza do arcabouço jurídico vigente no Estado".<sup>[3]</sup>

Como aponta Egon Bockmann, "não basta uma leitura simplista, literal, de singelo artigo de lei, para a aplicação do Direito pelo agente público"<sup>[4]</sup>, porquanto "a vida é muito mais rica do que as palavras lançadas no texto de lei"<sup>[5]</sup>. Ou seja, "a legalidade não retrata a singela concepção de um universo de normas fechadas, que se encerram em sua própria leitura, limitando a atuação prática da Administração. Ao contrário: o princípio da legalidade exige a compreensão do todo do Ordenamento Jurídico e a inserção da conduta cogitada de forma harmônica, nesse universo normativo e de seu contexto socioeconômico"<sup>[6]</sup>. E destaca o autor que deve ser reafirmada a "abertura do sistema normativo, que respira e convive com o novo"<sup>[7]</sup>.

Ora, a prescrição vertida no art. 6º, §2º, não pode ser segregada do ulterior desenvolvimento e consolidação de mecanismos modernos de pagamentos eletrônicos. "Os meios de pagamento têm evoluído e se transformado com intensidade e rapidez. Por mais que, no início de séc. XXI – em vista de aperfeiçoamento dos meios então já existentes e do surgimento de outros novos – já se anteviesse a revolução do sistema de pagamentos e recebimentos no mundo empresarial, há dez anos provavelmente não se cogitaria da facilidade com que algumas operações podem ser hoje realizadas."<sup>[8]</sup> Assim, "os inovadores serviços de pagamento servem às necessidades modernas e prometem benefícios atrativos, tais como conveniência, flexibilidade, velocidade nas transações e, muitas vezes, menores custos operacionais que os sistemas de pagamentos do modelo anterior."<sup>[9]</sup>

Trata-se de realidade que não pode ser desprezada – como não o foi na edição da Lei municipal 14.255/2006, envolta em um mundo tecnologicamente menos avançado do que o atual<sup>[10]</sup> -, de modo a legitimar a incorporação na juridicidade os avanços no meio de pagamento.

É claro que tal interpretação somente se mostra cabível no contexto jurídico atual dos meios de pagamento, que encontra regulamentação pela [Lei federal 12.865/2013](#), que dispõe sobre as instituições integrantes do Sistema de Pagamento Brasileiro. As instituições de pagamento "possibilitam ao cidadão realizar pagamentos independentemente de relacionamentos com bancos e outras instituições financeiras. Com o recurso financeiro movimentável, por exemplo, por meio de um cartão pré-pago ou de um telefone celular, o usuário pode portar valores e efetuar transações sem estar com moeda em espécie. Graças à interoperabilidade, o usuário pode, ainda, receber e enviar dinheiro para bancos e outras instituições de pagamento."<sup>[11]</sup> Além disso, a norma estabeleceu a atribuição do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) para regular e fiscalizar tais instituições.

Trata-se de um setor regulatório novo, revestido de considerável complexidade, cuja normatização encontra-se disseminada em diversos atos infralegais, a exemplo das Circulares BACEN 3.680/2013, 3.682/2013, 3.683/2013, entre outros.

Consigne-se que *instituições de pagamento* não se confundem com *instituições financeiras* – estas definidas pela Lei 4.595/1964, que disciplina o Sistema Financeiro Nacional<sup>[12]</sup> -, embora ambas integrem o Sistema de Pagamentos Brasileiro.

Relevante destacar o princípio da "inclusão financeira" (art. 7º, inc. VI da Lei federal 12.865/2013), entendida como o "processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com sua qualidade de vida".

Ora, essa a principal finalidade pretendida pela SMADS no âmbito dos programas socioassistenciais protagonizados pela Pasta: facilitar o acesso aos benefícios pela população atingida. Paralelamente, outro objetivo significativo seria fomentar a própria competitividade, ao permitir a inserção nas licitações de potenciais prestadores no regime de pagamentos. Tais

desideratos não podem ser obstados por uma hermenêutica que despreza a realidade.

A propósito, o próprio postulado da *finalidade* integra a noção de legalidade, como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “tomar uma lei como suporte para a prática do ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. (...) Quem desatendo ao fim legal desatende à própria lei” [13].

Vale uma menção a um clássico exemplo de Recaséns-Siches, extraído de Gustav Radbruch. Considere-se uma placa afixada na estação ferroviária com o dizer: “É proibida a entrada de cães”. A partir da incidência da lógica do razoável, não se pode extrair do mandamento uma permissão da entrada de ursos ou a vedação da entrada de cães-guias. Ora, o fato de o urso não poder entrar, e o cão-guia sim, não representa uma desconsideração do mandamento, mas justamente o contrário: a sua plena e legítima incidência.

Convém fazer referência à própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mencionada pela COJUR, embora a ênfase sejam outros dispositivos. O art. 20 dispõe que na esfera administrativa não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as “consequências práticas da decisão”. E o art. 22, que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Portanto, incabível concluir que a expressão “crédito bancário” do art. 6º, §2º, impeça, em tese, a inserção no programa assistencial da SMADS de outros atores do mercado de pagamentos. Alargar a incidência para os modernos meios de pagamento é levar em consideração a realidade tecnológica atual, é atingir a finalidade legal consistente na oferta de melhores condições aos respectivos beneficiários.

De todo modo, convém inserir uma ponderação no sentido de uma necessária *prudência*. A Pasta consulente deve verificar se os objetivos específicos pretendidos (descritos genericamente na manifestação doc. SEI 031219134) estão ajustados ao regramento das instituições de pagamento, as quais, repita-se, não são instituições financeiras, motivo pelo qual não podem fazer a gestão de conta corrente bancária, tampouco emitir cartão de débito [14]. Imprescindível, portanto, uma verificação de sua *compatibilidade*.

Ademais, a eventual inserção das instituições de pagamento deve ser antecedida da análise de sua *real vantajosidade*, que não se extrai unicamente de um aumento do número de participantes em uma licitação. Considerando o regime regulatório do Sistema de Pagamentos Brasileiro, conveniente que seus regramentos específicos sejam contrastados com as características dos programas assistências da SMADS, de modo a permitir uma adequada modulação de eventual contratação e licitação de tais serviços [15].

À consideração superior.

**RODRIGO BORDALO RODRIGUES**  
Procurador Assessor – AJC  
OAB/SP 183.508  
PGM

De acordo.

**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**  
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE

[1] Como apontado pela SMADS-AT, “o benefício pecuniário constitui a centralidade do programa, e sua oferta representa um meio de acessar o conjunto de beneficiários visando o trabalho social com as famílias e inserção nos serviços e políticas públicas.” Trata-se de um novo paradigma na concessão dos benefícios assistenciais, antes baseada na distribuição de insumos (como cestas básicas), hoje consistentes na transferência direta de renda.

[2] De fato, de acordo com a Pasta consulente, “o transcurso de mais de 13 anos da promulgação da lei trouxe mudanças significativas a todo o contexto de bancarização, processamento de pagamentos e recebimentos e inclusão digital, cujos exemplos são inúmeros e se fazem sentir pelo conjunto da economia: a quase universalização da aceitação de pagamentos por cartões, aceitos atualmente inclusive por muitos vendedores ambulantes; o uso de cartões bancários para pagamentos de benefícios sociais como regra para todo o território nacional há muitos anos; o uso de smartphones como fenômeno de massa, inclusive em territórios socialmente vulneráveis, dentre outras mudanças consideráveis.”

[3] *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, p. 79.

[4] MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da legalidade, a lei e o Direito. In: *Princípios de direito administrativo*, Thiago Marrara (org.), 2012, p. 57.

[5] *Idem*.

[6] *Idem*, p. 58.

[7] *Idem*.

[8] PEREIRA, Cesar; CARDOSO, André; BENZECRY, Rubens; QUINTÃO, Luísa. Regulação do pagamento eletrônico (e-payment) e da moeda eletrônica (e-money). In: *Revista de direito administrativo contemporâneo*, vol. 25, julho-agosto 2016.

[9] *Idem*.

[10] De acordo com a "Lei de Moore", o desenvolvimento tecnológico, sobretudo o computacional, dobra a cada 18 meses.

[11] Texto extraído do [site do Banco Central](#).

[12] “Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.”

[13] *Curso de direito administrativo*, 2014, p. 109.

[14] Conforme extraído do [site do Banco Central](#): “As instituições de pagamento não são instituições financeiras, e, portanto, não podem diretamente emitir cartões de débito, entendido como o cartão de movimentação de recursos em conta de depósito à vista. Porém, as instituições de pagamento que atuam como emissor de moeda eletrônica podem realizar atividade que se assemelham à de movimentação de conta corrente, tais como pagamento de boleto, realização de transferências e compras.”

[15] Cite-se um exemplo: nem todas as instituições de pagamento são reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central. Somente aquelas de maior porte, conforme as diretrizes estabelecidas pelas Circulares

do BACEN, devem ser autorizadas a funcionar. Nesse sentido, é preciso avaliar se eventual licitação contemplará a participação apenas das instituições de pagamento submetidas à supervisão do BACEN, ou se todas elas poderão integrar o certame.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bordalo Rodrigues, Procurador(a) do Município**, em 27/08/2020, às 10:27, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 27/08/2020, às 10:40, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032493728** e o código CRC **1DDA60BB**.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 032495251**

**Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**Assunto:** Pagamento de benefícios socioassistenciais. Lei 14.255/2006. Consulta.

**Cont. da Informação nº 923/2020 - PGM.CGC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Senhora Procuradora Geral**

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho integralmente.

**TIAGO ROSSI**  
**COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO**  
**OAB/SP 195.910**  
**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 27/08/2020, às 16:40, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032495251** e o código CRC **3D841F24**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 032495388**

**Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**Assunto:** Pagamento de benefícios socioassistenciais. Lei 14.255/2006. Consulta.

**Cont. da Informação nº 923/2020-PGM.CGC**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**  
**Senhora Secretária**

Nos termos do encaminhamento constante no doc. SEI 031219798, restituo o presente com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho na íntegra.

**MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ**  
**PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**RESPONDENDO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA**



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 28/08/2020, às 14:43, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032495388** e o código CRC **7C586A48**.