

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: AUTARQUIA MUNICIPAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO DE ITABUNA

PROCESSO Nº 06460e22

PARECER Nº 00763-22

AUTARQUIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. OPERAÇÃO DE CRÉDITO. CHEQUE ESPECIAL. USO DE LIMITE. ALTOS JUROS. IMPOSSIBILIDADE.

O pagamento de juros resulta em danos ao erário, configurando-se em manifesto desperdício de recursos públicos, razão pela qual a Administração Pública não deve fazer uso do limite de crédito disponibilizado em sua conta-corrente, podendo, entretanto, contratar outras modalidades de operação de crédito, se atendidas as formalidades legais e orçamentárias.

O Diretor-Presidente da Empresa Municipal de Águas e Saneamento S/A – EMASA, autarquia do Município de Itabuna/BA, Sr. Raymundo de Carvalho Mendes Filho, encaminhou expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 06460e22, solicitando parecer consultivo acerca da “possibilidade de uso de limite de cheque especial em conta-corrente da empresa, disponibilizada por instituição bancária, com a qual a EMASA tem vínculo”. Informa que o ente bancário cobrará juros sobre o possível uso do limite.

Logo de plano, verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208, da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade competente **(art. 208, VI – Dirigente de entidade integrante da administração indireta municipal, bem como de empresa, de cujo capital social o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos de ato constitutivo ou de contrato)** para formular consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente afeta.

Por sua vez, cabe ressaltar que os pronunciamentos desta Unidade Jurídica, nos processos de consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não

nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente.

Ressalte-se, ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Antes de enfrentarmos a consulta propriamente dita, cabe tecer algumas considerações sobre a contratação de operação de crédito pela Administração Pública.

De acordo com o art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, operação de crédito é o

“compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

Por sua vez, de acordo com o art. 3º, da Resolução nº 43, de 2002, do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização

“Art. 3º - Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

Da doutrina, como conceito de operação de crédito, destacamos a definição dada por José Maurício Conti, segundo o qual:

“(…) na própria definição da LRF, em uma definição mais concisa, as operações de crédito público “são aquelas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios contemplando compromissos de pagamento a serem honrados no futuro.”. (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 220)

Por sua vez, o texto da LC nº 101/00 determina a "existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica" (inciso II do §1º do art. 32).

Nesse sentido, interessante transcrever as palavras de Regis Fernandes de Oliveira:

"(...) É possível que a autorização esteja contida na lei anual de orçamento ou em lei específica. O importante é que não existe despesa que ocorra sem a devida autorização do Poder Legislativo. Ressalta Aliomar Baleeiro que "nenhuma autoridade, sem exceção sequer do Presidente da República, pode ordenar ou efetuar despesas sem autorização do Poder Legislativo, ou acima dos limites desta, nem também desviar para fins diversos ainda que úteis e indispensáveis, os créditos para aplicações específicas." (Uma introdução à ciência das finanças, 15. ed., Forense, 1998, atualizada por Dejalma de Camos, p. 81)." (Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 67)

Na lição de Celso Ribeiro Bastos, "Não existe campo no Direito Administrativo alheio às leis, em decorrência do princípio da legalidade. Portanto, não há uma reserva administrativa, ou seja, um campo de atuação administrativa desvinculado de qualquer previsão legal." (Noções de Direito Administrativo. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 23-24)

Ater-nos-emos, agora, à análise da modalidade de crédito denominada de cheque especial, tema desta consulta.

Pois bem. Cheque especial pode ser definido como uma operação de crédito, a exemplo do empréstimo, mas que é pré-aprovada e vinculada a uma conta de depósitos à vista. Tem o objetivo de cobrir movimentações financeiras quando não há mais saldo disponível na conta.

De acordo com o Banco Central do Brasil, o "cheque especial é uma modalidade de crédito para ser usado em caráter emergencial. As taxas de juros costumam ser altas e, portanto, pode ser mais vantajoso contratar outra linha de crédito em determinadas situações." (https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentres-respostas/faq_cheque_especial)

Em se tratando de uso de limite de cheque especial pela Administração Pública, seja ela Direta, ou Indireta, incluindo as autarquias, como é o caso da empresa consultante, à

primeira vista tal contratação poder-se-ia configurar como um mero tipo de operação de crédito, que se mostra plausível, se atendidas as formalidades legais e orçamentários.

Cumpre-nos, entretanto, chamar à atenção para a regularidade na aplicação dos recursos públicos.

Como é cediço, dentre as obrigações impostas aos gestores públicos, figura o dever de bem administrar, controlar, gerir e preservar os bens e valores que lhes são confiados, sob pena de serem responsabilizados por eventuais danos e/ou prejuízos causados ao erário.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas e pelo atendimento aos princípios da gestão pública ganhou maior ênfase com o advento da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00),

Nessa esteira, não obstante as despesas públicas façam parte da política fiscal governamental, o dever de controle, além de compor o núcleo essencial da própria atividade de administrar, decorre do princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração, positivado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

Assim, diante de uma realidade de escassez dos recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, não nos parece razoável que a Administração Pública venha a contrair despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas, contraídas pela utilização de limite de cheque especial, considerando-se seu alto custo no mercado de crédito, reconhecidamente oneroso, inclusive pelo próprio Banco Central do Brasil.

Por analogia, vale trazer à baila um outro assunto sensível junto às cortes de contas, qual seja, o pagamento de juros e multas por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, como se observa no excerto do voto do Conselheiro José Alfredo Rocha

Dias, deste Tribunal de Contas, nos autos do Processo TCM Nº 07644e20, a seguir transcrito:

“Ressaltamos, a propósito, que é unânime a jurisprudência dos Tribunais de Contas de que as despesas com pagamento de juros e multas moratórias e correção monetária são tidas como desprovidas de caráter público, e devem ser imputadas ao Responsável quando demonstrada a sua omissão na tomada de providências para o seu ressarcimento.”

Parece-nos evidente que, nem invocando o princípio da motivação - o qual impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de fundamentar o ato praticado, bem como o dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão do ato nos termos do art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei n. 9.784/99, justifica-se o pagamento, por parte da Administração Pública, dos altos encargos cobrados pela utilização do limite de cheque especial.

Assim, não restando dúvidas de que o pagamento de juros resulta em danos ao erário, configurando-se em manifesto desperdício de recursos públicos, prática mal vista pelos Tribunais de Contas e que os administradores da *res publica* deverão rechaçar, entende esta Assessoria Jurídica pela impossibilidade da autarquia consulente em fazer uso do limite de crédito disponibilizado em sua conta-corrente, podendo, entretanto, contratar outras modalidades de operação de crédito, se atendidas as formalidades legais e orçamentárias.

É o parecer, s.m.j., o qual encaminhado para análise da autoridade superior.

Salvador, Bahia, 26 de abril de 2022.

Gustavo Moreira Ramiro
Assessor Jurídico