

| TRIBUNAL DE CONTAS | |
|--------------------|------|
| Fl. | Rub. |

PARECER 57/2000

Consulta. Município de Barra do Ribeiro. Cobrança da dívida ativa. Transferência a entidade bancária dos serviços de cobrança. Contrato de Prestação de Serviços. Negócio jurídico de faturização (*factoring*) e negócio de desconto bancário de títulos. Cautelas a serem observadas pela Administração Pública.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto Vergilio Perius envia, para manifestação, consulta formulada pelo Senhor Prefeito Municipal de Barra do Ribeiro, que quer saber se é lícita a conclusão de contrato de prestação de serviços entre a Municipalidade e banco comercial para a cobrança da dívida ativa municipal, questionando, bem assim, acerca das condições de uma tal contratação.

Assim formulada, vai a consulta ao exame da Consultoria Técnica que, na bem lançada Informação Coletiva de fls. 4 a 23 examina minuciosamente a questão da licitude da contratação, concluindo, com base na doutrina e jurisprudência da Casa, pela sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, desde que observadas as condições e cautelas que acertadamente sublinha.

É o relatório.

1) A cuidadosa Informação Técnica debruçou-se sobre os aspectos que, a meu juízo, são aqueles dignos de nota, inclusive enveredando por pontos que, a rigor, extrapolam do objeto da consulta, muito embora conexos àquele. Cabe-me, assim, acentuar os pressupostos sobre os quais se funda a licitude da pretendida contratação - pois que uma vez inexistentes ou desviados tais pressupostos padecerá o contrato de inafastável vício, - acentuando, por igual, certos pontos que estão a merecer particular atenção.

| TRIBUNAL DE CONTAS | |
|--------------------|------|
| Fl. | Rub. |

Continuação do Parecer 57/2000

Pretende o consulente saber se é “possível” contratar serviços com banco comercial para cobrar a dívida ativa municipal. Quer saber, ainda, se é necessária a autorização legislativa e o procedimento licitatório prévio. O que significa dizer que a consulta tem um único tema, a saber, a contratação e as condições de sua licitude.

Em si mesma considerada, a contratação de serviços de cobrança bancária não é viciada, desde que observado o prévio procedimento licitatório. Pelo contrário, o contrato de prestação de serviços - modelo central da formalização jurídica de uma precisa operação econômica, qual seja, a prestação de atividade humana remunerada - constitui uma técnica jurídica que, tradicionalmente empregada no Direito Privado, com cada vez maior frequência tem sido utilizada pela Administração Pública.

Como modelo jurídico que é, a prestação de serviços desdobra-se em numerosas modalidades ou subespécies que são formadas e conformadas pela prática, pelos usos do tráfego negocial, antes de ser recolhidas num “tipo” legislativo que, por vezes, sequer se delinea. Assim a cobrança de créditos mediante a transferência, a uma parte, do direito de crédito, em troca de certas vantagens.

A operação econômica acima delineada foi recebida pelo Direito com o nome de *factoring*, ou faturização, técnica de descentralização de funções que surge da atual complexidade da atividade empresarial por meio da transferência, para certas entidades, da cobrança de créditos. A cedência dos créditos, detidos por uma empresa, para a entidade de *factoring* permite maior mobilidade à entidade cedente, viabilizando a concessão de certas vantagens, entre as quais a transferência dos riscos e a concessão de financiamento¹.

Abstráidas as várias modalidades que podem revestir os negócios jurídicos de faturização, há no seu núcleo a compra e venda de direito de crédito de curto prazo, decorrente de compra e venda mercantil ou prestação de servi-

¹ Veja-se Sebasião N. Pizarro e Margarida M. Calixto, “Contratos Financeiros”, Almedina, Coimbra, 1995, p.138.

| TRIBUNAL DE CONTAS | |
|--------------------|------|
| Fl. | Rub. |

Continuação do Parecer 57/2000

ços². Por este negócio jurídico transfere-se ao comprador o direito de crédito, “com a detração dos seus interesses materiais no ato do pagamento”, sendo o título transferido *pro soluto*, e não *pro solvendo*³.

Nada impede que similar técnica, amoldada na ampla categoria da prestação de serviços, seja empregada pela Administração Pública e que negócios jurídicos cujo objeto é a cobrança de títulos tenham, como parte, a Administração Pública. Contudo, se por esta empregado, o contrato de prestação de serviços de cobrança de créditos virá revestido por certas características, algumas que o precedem, outras que dizem com aspectos formais, outras, ainda, atinentes ao próprio conteúdo contratual, devendo seu objeto estar sempre marcado pela finalidade pública.

As características que o antecedem dizem, fundamentalmente, com a obrigatoriedade da prévia licitação, procedimento que, por sua vez, deve ser precedido de justificativa, na qual motivada a necessidade da contratação, seja pela insuficiência de pessoal administrativo que possa diretamente desempenhar tal mister, seja pela inexistência de um serviço próprio devidamente habilitado a desempenhar com correção e eficiência tão relevante serviço, hoje objeto inclusive da Lei Complementar n° 101/2000 que comina a falta ou o retardo na cobrança com a pecha (e a eficácia) da “renúncia de receita”. A autorização legislativa prévia não é necessária, porque a contratação configura ato normal de gestão administrativa, incumbência precípua do Poder Executivo.

O edital deve especificar, com clareza e precisão, o objeto contratual, isto é, o efetivo e concreto *facere*, além de observar as demais prescrições da Lei n° 8.666/93. Um cuidado especial deve revestir o conteúdo contratual, nomeadamente a determinação dos riscos e responsabilidades do Banco, inclusive por danos patrimoniais e extrapatrimoniais (“danos morais”) eventualmente causados aos administrados, titulares das dívidas objeto da cobrança.

² Assim, Vilson Rodrigues Alves, “Responsabilidade Civil dos Estabelecimentos Bancários”, Bookseller, Campinas, 1997, p. 270.

³ “Rodrigues Alves, op. cit., p. 271.

| TRIBUNAL DE CONTAS | |
|--------------------|------|
| Fl. | Rub. |

Continuação do Parecer 57/2000

Muito embora o caráter meramente colaborativo da atividade deste Tribunal de Contas ao responder consultas - de resto, bem acentuado pela Consultoria Técnica - creio deva ser firmemente recomendado ao digno Consulente a atenção ao conteúdo das cláusulas contratuais, devendo restar assentado que, ao celebrar o contrato, a Administração estará transferindo à entidade bancária os riscos e as responsabilidades, seja por erros na cobrança, cheques devolvidos, transferências de numerários, lesões ao sigilo bancário, endossos, aceites de cheques, faltas no dever de creditamento, atraso no exercício da pretensão à cobrança, diligência no estabelecimento de pactos adjectos (como, exemplificadamente, o de multa pelo retardo na cobrança), etc., enfim, tudo o que caracteriza o universo das operações bancárias que, neste caso, deverão levar em conta o prevalente interesse público exercido pela Administração.

Assim, com essas considerações adicionais, endosso a manifestação técnica e opino que se responda ao Consulente nos seus termos e nos deste pronunciamento.

É o parecer.

Auditoria, 01 de setembro de 2000.

JUDITH MARTINS COSTA
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 5587-02.00/00-0

DECISÃO: O Tribunal Pleno, **em sessão de 1º-11-00**, ressaltando o teor do artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora e, à unanimidade, decide encaminhar à Autoridade consulente cópia da Informação nº 70/2000, da Consultoria Técnica e do Parecer nº 57/2000, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Judith Hofmeister Martins-Costa, acolhidos nesta data, por bem representarem o pensamento desta Corte de Contas acerca da matéria versada nos presentes autos.