

# ASPECTOS JURÍDICOS DO CARTÃO DE CRÉDITO CORPORATIVO

Flávio Amaral Garcia\*

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O sistema contratual do Cartão de Crédito; 3. A evolução da Legislação Federal sobre Cartão de Crédito Corporativo; 4. Manifestações do Tribunal de Contas da União acerca do uso dos Cartões de Crédito Corporativos; 5. A compatibilidade com o Sistema Administrativo-Orçamentário: a) O atendimento do Princípio Constitucional da Eficiência; b) A licitação; c) A adequação ao Sistema Orçamentário; 6. Conclusões.

## 1. Introdução

A utilização do cartão de crédito corporativo como meio de pagamento de algumas despesas públicas vem sendo objeto de diversos questionamentos no âmbito da Administração Pública Federal.

O assunto vem sendo noticiado diariamente pela mídia. Foi, inclusive, instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito, com vistas a apurar o seu uso irregular.

As denúncias envolvem o uso do cartão de crédito corporativo por servidores públicos federais para fins de gastos pessoais, em uma indesejável mistura do público com o privado.

Outro problema detectado refere-se aos saques indevidos pelos servidores titulares dos cartões, sem maiores motivações ou justificativas.

Ao que parece, há um reconhecimento do próprio Governo Federal acerca do mau uso do cartão de crédito corporativo em alguns setores da Administração Pública, o que levou à mudança de algumas regras com o objetivo de tornar esses gastos mais transparentes.

A despeito da crise que gravita em torno do cartão de crédito corporativo no âmbito da Administração Pública Federal, há um certo consenso de que o problema não se resolve com a supressão do cartão no ordenamento jurídico, mas tão-somente com um aprimoramento das regras que disciplinam a sua utilização e controle.

Esse enfoque parece o mais adequado, eis que o cartão de crédito corporativo se revela um importante instrumento concretizador do princípio da eficiência, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Não há - como se pretende demonstrar nesse breve estudo - nenhum óbice de ordem jurídica para a sua utilização pelos entes públicos, o que não significa, como dito, que as normas federais, estaduais e municipais instituidoras do cartão não devam primar por um maior controle no seu uso e transparência nas prestações de contas.

## 2. O sistema contratual do Cartão de Crédito

Com o avanço das comunicações e a *intensificação das relações de consumo* ao redor do mundo, a sociedade tem experimentado uma necessidade crescente de adaptação a esse cotidiano veloz e dinâmico.

\*Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Professor da Pós-Graduação de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas.

Foi neste contexto que surgiu o *cartão de crédito*<sup>1</sup>, cujo principal objetivo é conferir maior *agilidade e praticidade às relações econômicas*, substituindo, com vantagens, o pagamento por meio de moeda corrente ou mesmo por cheques em determinadas ocasiões.

O cartão de crédito se caracteriza por ser um meio utilizado para efetivar relações econômicas (como, por exemplo, a compra e venda e a prestação de serviços), com a particularidade *de pagamento se dar em momento diferido e à pessoa distinta do vendedor*.

Para uma melhor compreensão do sistema é preciso assentar a existência de três figuras distintas: o *usuário/titular do cartão*, que é o consumidor e fará, portanto, uso do cartão de crédito como meio de pagamento; o *emissor* - no caso a instituição que administra o cartão e que se responsabiliza junto ao vendedor pelos créditos assumidos pelo titular; e o próprio *fornecedor*, que é o sujeito que vende um bem ou serviço ao titular e se remunera junto ao emissor do cartão.

Nelson Abrão<sup>2</sup> explica a vantagem para cada uma das partes:

*“Oferecem vantagens aos três integrantes do sistema: emissor, fornecedor e titular do cartão. O primeiro se beneficia das comissões que percebe (uma pequena, fixa do portador, e uma proporcional do fornecedor). Para o fornecedor, o fato do emissor (instituição financeira) assumir a obrigação de pagar constitui uma garantia. E o titular do cartão aufera a comodidade de pagar apenas no fim do mês.”*

Apesar da sua ampla utilização nas operações comerciais, cabe lembrar que o cartão de crédito é um *negócio jurídico atípico* e que não tem previsão na legislação, a despeito de algumas tentativas de sua regulamentação; daí a importância da doutrina na definição dos seus contornos jurídicos.

A *natureza jurídica* do cartão de crédito é assunto ainda não pacificado, em especial porque envolve *relações trilaterais* entre as partes envolvidas, conforme aponta Aramy Dornelles da Luz<sup>3</sup>:

*“O sistema operacional do cartão de crédito é composto por um conjunto de três negócios jurídicos complexos que regem e disciplinam três relações distintas entre as três partes envolvidas em cada operação, formando os lados de um triângulo.*

<sup>1</sup>A origem histórica do cartão de crédito é registrada por Paulo Henrique Neme *in* Anotações sobre o Cartão de Crédito, divulgado no site [www.revistajuridicaunicoc.com.br/mfidia/arquivos](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/mfidia/arquivos), acesso em 17, de janeiro de 2008: “Todavia, a partir de 1950 nasceram a maioria dos autores traz como certa a feição definitiva dos cartões na forma hoje conhecida. A iniciativa pioneira coube a Frank McNamara, Ralph Schneider e Alfred Bloomingdale, que criaram os primeiros cartões para utilização apenas em restaurantes. Consta, como fato pitoresco, que Alfred Bloomingdale, provocado a pagar a conta do restaurante que jantava na companhia dos dois amigos acima citados, viu-se na contingência de “pendurar a conta” com o proprietário do restaurante, seu conhecido, porquanto estava desprovido de seu talão de cheques e também de dinheiro. Daí surgiu a idéia, entre os três amigos, das vantagens e benefícios da emissão de cartões de crédito para fiar as contas em restaurantes. Nasceram, então, os cartões *Diner's Club*. A introdução dos cartões de crédito no Brasil se deu na década de 1960, sendo também pioneiro entre nós o *Diner's Club*.”

<sup>2</sup>Direito Bancário. 6ª edição. São Paulo, Saraiva, 2000, p. 146.

<sup>3</sup>Negócios Jurídicos Bancários. 2ª edição. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

*Diversas teses produziu a doutrina para explicar a natureza jurídica dessas relações. Apontaram para a assunção de dívida, a cessão de crédito, a sub-rogação, a estipulação em favor de terceiro, o mandato, meio de pagamento, ordem de pagamento, título de crédito e muitas outras. Entretanto, vê-se que qualquer dessas teses olha apenas para um dos lados do triângulo, enxergando somente uma única relação.”*

Trata-se, pois, de um negócio jurídico complexo, como adverte Waldirio Bulgarelli<sup>4</sup>:

“Visto em conjunto, o cartão de crédito é um negócio jurídico com várias facetas. Integrado por vários contratos que se desdobram entre os componentes do negócio, unifica-se pela finalidade proposta: permitir que o consumidor adquira de imediato, em determinados estabelecimentos comerciais ou de serviços, os bens e serviços de que necessita. Considerado como um todo, ajusta-se à luva, ao conceito de mecanismo jurídico, conforme o concebu G. Ripert, pois, ao aperta-se o botão, tudo se processa como as partes ajustaram ou como determinou a lei.

Operação polifacética, observada angulamente, tem-se contrato de prestação de serviços entre a sociedade emissora e o titular do cartão através de contrato-tipo, com as cláusulas impressas, redigidas por uma delas, a sociedade emissora, as quais adere, sem discuti-las, o titular. Portanto, contrato de adesão entre o titular por si, ou pela sociedade emissora como sua mandatária, e a instituição financeira, um contrato de abertura de crédito (ou de financiamento em geral, quais sejam as condições, como por exemplo o chamado *credit revolving*): entre a sociedade emissora e os fornecedores, um contrato obrigando-se a pagar as compras feitas pelo titular até um certo valor, e estes a aceitar o cartão e a receber o preço, nos prazos e condições fixados; entre o titular do cartão e o fornecedor, um contrato de venda ou de prestação de serviços, obedecidos os requisitos da apresentação do cartão e a assinatura da nota especial.”

Em um primeiro momento utilizado por pessoas físicas, o cartão de crédito passa cada vez mais a ser utilizado pelas *empresas privadas*, sendo esse um mercado em franca expansão<sup>5</sup>.

Essa *tendência* alcança, também, as pessoas jurídicas de *direito público*, como se verá no próximo item.

<sup>4</sup>Contratos Mercantis. São Paulo, Atlas, 9ª edição. 1997, pp. 663 e 664.

<sup>5</sup>“A indústria de cartões está intensificando ações voltadas ao mercado corporativo. No Brasil, os plásticos empresariais ainda são pouco utilizados – principalmente pelas micro e pequenas empresas. De olho no grande potencial de gastos do setor – são estimados mais de US\$ 124 bilhões – bandeiras e emissores reforçam suas estratégias para aumentar o uso dos cartões neste universo. Considerando a indústria de cartões como um todo, o mercado de cartões comerciais ou para pessoa jurídica é o que tem apresentado a maior taxa de crescimento nos últimos anos e deverá ter semelhante performance em 2008. O desafio, no entanto, é trazer a cultura do meio de pagamento eletrônico ao dia-a-dia das micro e pequenas empresas, já que o atual cenário mostra que os pequenos empreendedores continuam a utilizar seus cartões pessoais para as compras corporativas.” Cartões empresariais saem do anonimato. Disponível em: <http://www.uasf.sebrae.com.br/uasfgestao/uasfnoticias/jan2008/not3465/view>. Acessado em: 17, de janeiro de 2008.

### 3. A evolução da Legislação Federal sobre Cartão de Crédito Corporativo

Parece necessário, em caráter preliminar, registrar a *evolução normativa* do assunto na *esfera federal*, que inaugurou a implementação da utilização de cartões de crédito corporativos no país, por meio do Decreto nº 2.809, de 22, de outubro de 1998.

Tal Decreto previu a possibilidade de se adquirir *passagens aéreas* emitidas com tarifas promocionais ou reduzidas por meio de cartão de crédito corporativo pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, desde que sobre tal mecanismo não incidisse qualquer tipo de acréscimo pecuniário, como taxas de adesão, de manutenção e anuidades, por exemplo (arts. 1º, 5º e 5º, parágrafo único).

Conferiu ao *ordenador de despesas* o título de autoridade responsável pelo uso de tal cartão, cabendo a esse agente definir os limites de crédito e seu controle (art. 6º), restando vedada a utilização do cartão na hipótese de não haver saldo suficiente à despesa pretendida (art. 6º, parágrafo único)<sup>6</sup>.

Posteriormente foi editado o Decreto nº 3.892, de 20 de agosto de 2001, que também tratou da matéria em questão, revogando os arts. 1º a 7º do Decreto nº 2.809, de 1998. Esse ato normativo acabou por *ampliar* o objeto do uso dos cartões de crédito corporativos para, além da *compra de passagens aéreas*, permitir também a *aquisição de materiais e serviços de pronto pagamento e de entrega imediata, enquadrados como suprimento de fundos* (arts. 2º e 3º, II) e, como parece dispor o § 2º do art. 6º, a *realização de transações por meio de saques em moeda corrente*<sup>7</sup>.

A Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) n.º 265, de 2001, incumbida de regulamentar o Decreto nº 3.892, de 2001, explicitou a utilização do *cartão de crédito corporativo para efetuar saques, limitando-a, contudo, apenas para atender às despesas enquadradas como Suprimento de Fundos*, como se extrai de seu art. 4º, III<sup>8-9</sup>.

<sup>6</sup>A fim de instituir normas complementares ao referido Decreto foi editada a Portaria Interministerial MARE nº 3.534, de 29 de dezembro de 1998, que dispôs sobre o trâmite necessário para que as unidades gestoras aderissem ao contrato firmado com a BB CAR, a fim de utilizarem o cartão do governo federal.

A Portaria apontou o ordenador de despesa como sendo a autoridade competente tanto para assinar, em nome da Unidade Gestora, o Termo de Adesão, quanto para indicar outros portadores de cartão da respectiva Unidade (art. 2º, §2º). Inadmitiu-se expressamente a realização de transações pela modalidade de “assinatura em arquivo”, entendendo-se como tal aquelas em que o Portador adquire bens e serviços via telefone ou outro meio, sem assinar o correspondente comprovante de venda (art. 3º, parágrafo único). O uso do cartão foi limitado ao portador nele identificado, denotando-se seu caráter pessoal e intransferível (art. 6º).

<sup>7</sup>Art. 6º - O ordenador de despesa é a autoridade responsável pelo uso do Cartão de Crédito Corporativo, pela definição e pelos controles dos limites de utilização, vedada sua utilização em finalidade diversa da prevista neste Decreto. § 2º As transações efetuadas por meio eletrônico, *inclusive saques*, terão sua validade aceita pelo Governo Federal com a imposição de código secreto (senha) do portador, quando de sua utilização.

<sup>8</sup>Art. 4º O uso do Cartão do Governo Federal fica restrito às transações realizadas para: I - aquisição dos bilhetes de passagem aérea emitidos com tarifa promocional, reduzida ou não, realizada com as agências de viagens contratadas pela Unidade Gestora; II - compras de materiais e serviços realizadas com os afiliados; e III - saque em moeda corrente, para atender as despesas enquadradas como Suprimento de Fundos, observadas as disposições contidas nos arts. 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872, de 17 de junho de 1986, com suas alterações posteriores e legislação complementar.

<sup>9</sup>A Secretaria do Tesouro Nacional, regulamentando a movimentação e aplicação dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, a abertura e manutenção de contas correntes bancárias e outras normas afetas à administração financeira, dispôs sobre o uso dos cartões de crédito corporativo, no âmbito da Administração federal, por meio das Instruções Normativas n.º 04, de 2002 e n.º 04, de 2004.

Em seguida foi editado o Decreto nº 5.355 de 25, de janeiro de 2005, que revogou o decreto nº 3.892, de 2001 e instituiu nova nomenclatura, não mais se referindo ao termo “cartão de crédito corporativo”, e sim a “cartão de pagamento do governo federal”.

Este Decreto *alargou as possibilidades de utilização do cartão*, incluindo o pagamento de *diária de viagem a servidor, destinada às despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana*, além das hipóteses admitidas nos atos normativos revogados, como a aquisição de materiais e contratação de serviços de pronto pagamento enquadrados como suprimento de fundos e pagamento às empresas prestadoras de serviços de cotação de preços, reservas e emissão de bilhetes de passagens, desde que previamente contratadas.

Restou inadmitido o saque em conta corrente para efetuar pagamento às empresas prestadoras de serviço de cotação de preços, reservas e emissão de bilhetes de passagens (art. 2º, II). Estabeleceu, ainda, a possibilidade de pagamento de outras despesas por meio do cartão, desde que editado ato conjunto de determinadas autoridades (art. 2º e seu § 1º).

Prescreveu, ainda, que as entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não incluídas na Administração pública federal direta, autárquica e fundacional, poderiam adotar o CPGF como forma de pagamento (art. 6º)<sup>10</sup>.

Em seguida, o Decreto nº 5.635, de 26 de dezembro de 2005, foi editado para dar nova redação ao inciso I do art. 2º do Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005. Ampliou-se o objeto ao se modificar a expressão “aquisição de serviços de pronto pagamento e de entrega imediata” para “aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos”.

Em decorrência das recentes notícias dando conta do mau uso do cartão de crédito corporativo na esfera federal, foi editado o Decreto nº 6.370, de 01 de fevereiro de 2008, que buscou instituir mecanismos de controle na sua utilização.

A principal delas refere-se à instituição de *limites* para os saques em espécie, que não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do total da despesa anual do órgão ou entidade efetuado com suprimento de fundos. Esse gasto, entretanto, dependerá de autorização expressa em *portaria*, pelo Ministro de Estado competente.

Definiu-se, também, que o cartão poderá ser utilizado para o atendimento de *despesas eventuais*, tais como viagem e serviços especiais que exijam pronto pagamento.

Vedou-se, ainda, a *abertura de conta bancária* destinada à movimentação de suprimento de fundos, promovendo-se o encerramento das contas bancárias atualmente existentes com essa finalidade até o dia 02, de junho de 2008.

Foi mantida a utilização do cartão para pagamento de despesas realizadas com a compra de material e prestação de serviços de interesse da Administração, nos termos do que determina a legislação que disciplina o uso de *suprimento de fundos* na esfera federal.

Vale registrar, por oportuno, que o cartão de crédito corporativo vem sendo utilizado em outras esferas, mencionando-se, a título de exemplo: o Decreto estadual nº 3.450, de 26 de janeiro de 2001, do Estado do Paraná; o Decreto estadual nº 5.936, de 22 de abril de 2004, do Estado de Goiás; a Resolução nº 08, de 2005, do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; e o Decreto estadual nº 12.531, de 8 de março de 2007, do Estado do Piauí.

<sup>10</sup>Em 04 de março de 2005 foi editada a Portaria MPOG nº 41 que, de acordo com seu art. 13º, revogou, nas partes pertinentes à matéria regulada por ela, os dispositivos da Portaria MPOG nº 265, de 16 de novembro de 2001. Seu objetivo foi o de adequar as mudanças implementadas pelo Decreto nº 5.355, de 25 de Janeiro de 2005. Assim, vale destacar o art. 4º, que repetiu, nos incisos, o disposto no art. 2º do Decreto nº 5.355, de 2005, mas inovou, por meio de seu §1º, dispondo que as despesas poderiam ser pagas mediante saque, excetuada a hipótese de compra de passagens aéreas (art. 4º, II c/c art. 4º, §1º).

#### 4. Manifestações do Tribunal de Contas da União acerca do uso dos Cartões de Crédito Corporativos

Examinado o contexto normativo da utilização do cartão de crédito na esfera federal, vale registrar o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas da União acerca do tema.

Por meio do processo nº 001.110/2004-0, que resultou no acórdão nº 1783, de 2004, proferido pelo plenário, a Corte de Contas inspecionou a utilização de cartões de crédito corporativos pela Administração Pública federal, a fim de identificar falhas e oferecer sugestões para o *aprimoramento da sua gestão e controle interno*.

Como se verá abaixo, as principais dificuldades que se apresentaram no uso do cartão de crédito corporativo estão relacionadas à efetuação de *saques em moeda corrente*, cabendo pontuar as observações e sugestões oferecidas pela Corte de Contas<sup>11</sup>:

(i) ao se utilizar o cartão de crédito para saques em moeda corrente, perde-se transparência e capacidade de controle, pois dificultado o monitoramento da movimentação da conta. Assim, orienta o TCU que os saques em espécie sejam tão somente realizados em casos de impossibilidade efetiva do uso do cartão, devendo esta ser satisfatoriamente comprovada;

(ii) o uso do cartão nas transações a crédito garante nível de transparência muito maior do que sua utilização para saques em moeda corrente, haja vista que as faturas e demonstrativos permitem um monitoramento que facilita o controle;

(iii) no âmbito da União, o total de despesas pagas em moeda corrente é bastante expressivo, superando, inclusive, o valor pago em faturas. Em outras palavras: na prática, a excepcionalidade que se pede não é atendida, chegando a ser o saque em moeda corrente a própria regra.

(iv) há o risco de fracionamento, factível a partir do momento em que se passa a utilizar muito o cartão, transformando-o num meio ordinário de execução de despesas. Tal uso rotineiro poderia significar, até mesmo, a burla à adoção de procedimentos licitatórios precedentes às aquisições a serem realizadas pela Administração Pública, como ordena o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

(v) com a expansão do uso do cartão de crédito corporativo experimenta-se a sobrecarga das estruturas internas da supervisão dos gastos, uma vez que não há rotinas bem definidas e de material humano para o exercício do controle desse uso;

(vi) deve ser adotada uma gestão efetiva dos limites de crédito, a fim de reduzir os riscos de uso excessivo ou indevido dos cartões;

(vii) especialmente quanto ao uso do cartão para suprimento de fundos, o limite de crédito para o portador designado deve ser estipulado a cada demanda e em consonância com a necessidade específica, sendo revogado assim que for atendida;

<sup>11</sup>Após a decisão comentada, o Tribunal de Contas da União ainda se manifestou sobre o assunto nos acórdãos do plenário de nºs 1246, de 2005, 230, de 2006 e 470, de 2007.

(viii) os ordenadores de despesa devem expor os motivos específicos que os levaram a autorizar a execução de despesa por meio de moeda corrente, como forma de atender ao princípio da motivação e demonstrar a excepcionalidade dos saques em moeda corrente;

(ix) todas as faturas devem ter conta corrente e número do CPF de seus portadores identificado, facilitando-se a fiscalização e garantindo a transparência e a definição do perfil de cada usuário;

(x) o cartão, quando utilizado para transação a crédito, traz o benefício de diferir a data do pagamento da data de despesa, ficando o dinheiro por mais tempo na conta única do Tesouro;

(xi) averiguou-se a má gestão financeira do cartão mediante as seguintes ocorrências: pagamentos sem prévia liquidação da despesa, saque em moeda corrente que ficou em poder do suprido por dias, até que fosse utilizado, e realização de saques no cartão corporativo para ressarcir despesas pagas por terceiro.

Problemas da mesma natureza foram detectados no âmbito do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, que proibiu o cartão corporativo em razão de gastos elevados pelos servidores das 53 unidades do Judiciário Federal, em especial nos *saques* efetivados na “boca do caixa”<sup>12</sup>.

Fica claro, portanto, que os entes públicos já haviam sido alertados acerca dos riscos que a possibilidade de efetivação de saques pelos mais diversos servidores públicos federais poderia ocasionar.

## 5. A compatibilidade com o Sistema Administrativo-Orçamentário

### a) O atendimento do Princípio Constitucional da Eficiência

A utilização do cartão de crédito pela Administração Pública se revela em consonância com as normas de Direito Administrativo e de Direito Financeiro.

Como se sabe, o administrador público está adstrito ao *princípio constitucional da eficiência* (art. 37, *caput*), que nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>13</sup> significa “a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos.”

Sob a ótica, portanto, da *boa gestão* e da *administração de resultados*, o cartão de crédito pode se revelar - se bem utilizado - em um importante instrumento de *desburocratização*, eis que facilitará a aquisição de bens e serviços, conferindo maior *agilidade* ao administrador público na consecução das suas funções.

Em sendo uma ferramenta de gestão largamente utilizada pelas pessoas jurídicas de direito privado, nada obsta a sua adoção no âmbito da Administração Pública. Aliás, é o próprio art. 15, inciso III, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que determina que as compras, sempre que possível, deverão submeter-se às *condições de aquisição e pagamentos semelhantes às do setor privado*.

<sup>12</sup>Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/59658,1>. Acessado em: 18, de janeiro de 2008.

<sup>13</sup>Curso de Direito Administrativo. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.103.

As *vantagens e benefícios* para a Administração Pública com a utilização do cartão de crédito são registradas por Eduardo Fayet<sup>14</sup>: (i) maior controle no pagamento de despesas, principalmente sobre os gastos em viagem; (ii) redução de recursos empregados no fornecimento de documentos para a realização das despesas e respectivas prestações de contas; (iii) redução de custos e de lançamentos de movimentações financeiras na conta corrente de relacionamento da entidade; (iv) controle sobre as autorizações de despesas com aquisições, reduzindo o risco de uso indevido, uma vez que permite que o pagamento somente seja efetuado desde que haja autorização prévia de utilização de recursos financeiros (empenho emitido); (v) aumento do poder de barganha do Estado nas compras; (vi) facilidade na aquisição de bens e serviços através da rede de estabelecimentos comerciais afiliados no país; (vii) inibir a utilização dos cartões em gastos não compatíveis com as necessidades da respectiva entidade da Administração Pública; (viii) desburocratização do processo de prestação de contas das aquisições efetuadas com o cartão; (ix) compras à distância – possibilidade de adquirir bens e serviços em estabelecimentos autorizados e credenciados, por telefone e/ou correio; (x) simplificação no processo de prestação de contas aos órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União.

Todos esses aspectos conduzem ao raciocínio de que o princípio da *eficiência* poderá ser maximizado com a utilização do cartão de crédito pela Administração Pública, desde que observados os *limites e controles* indispensáveis a sua boa gestão.

### b) A licitação

Sob outro ângulo, o cartão de crédito *não viola o princípio da licitação*. Isto porque nada mais é do que uma *forma de pagamento*, ou seja, um meio pelo qual a Administração Pública contratante se relaciona com os prestadores de serviços e fornecedores de bens por intermédio do emissor do cartão (a instituição financeira).

Airton Rocha Nóbrega<sup>15</sup> pondera no mesmo sentido:

“A aquisição de passagens aéreas depende necessariamente de licitação, conforme preleciona o art. 5º do Dec. n.º 3.892, de 2000. Apenas o meio de pagamento é que sofre inovação, admitida a utilização do cartão de crédito corporativo como instrumento de quitação das obrigações decorrentes. Isto pode, de certo modo, representar vantagem para a Administração, que, em vez de aguardar o faturamento periódico de passagens emitidas, solicita a expedição destas e já, de pronto, autoriza a cobrança em fatura de cartão de crédito. O empenho da despesa, obrigatório em qualquer circunstância, terá como beneficiária não a agência de viagem, mas a instituição concedente do crédito à Administração.”

Em outras palavras, a *licitação* será exigível ou não *independentemente* da forma utilizada pela Administração Pública para efetivar o pagamento ao contratado.

A *cautela* a ser observada pelos agentes públicos refere-se à necessidade de imposição de *limites e controles internos* que tenham por objetivo evitar o risco de eventual *fracionamento*, com a utilização do cartão de crédito para pequenos valores que, somados, poderiam reclamar a realização de prévio procedimento licitatório.

<sup>14</sup>Cartão Corporativo e as Compras da Administração Pública. Revista Zênite ILC Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 128, Outubro, 2004, p. 955.

<sup>15</sup>Despesa Pública por meio de Cartão de Crédito. Editora Nova Dimensão Jurídica, Boletim de Licitações e Contratos, março de 2002, pp. 146 e 147.

### c) A adequação ao Sistema Orçamentário

Também não se vislumbra violação ao *processamento das despesas públicas* e à sistemática orçamentária do ordenamento jurídico pátrio.

Ao contrário, uma das principais formas de utilização do cartão de crédito é no regime de *adiantamento*, cuja base legal é o art. 68 da Lei n.º 4.320, 17 de março de 1964:

“Art. 68 – O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário ao servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.”

A idéia consiste na entrega de numerário a um determinado servidor, por meio de *conta a ser aberta* em seu nome, de modo que possa efetivar aquisições despidas de maiores formalidades, observadas as hipóteses de seu cabimento previstas na legislação específica.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a matéria é disciplinada pelos arts. 103/115 da Lei n.º 287, de 04 de dezembro de 1979 e no Decreto n.º 3.147, de 28 de abril de 1980, podendo o adiantamento ser utilizado para despesas com *diligências policiais, eventuais de gabinete, miúdas de pronto pagamento, extraordinárias ou urgentes e de caráter secreto ou reservado*.

Portanto, o cartão de crédito pode se configurar – desde que previsto na respectiva normatização de cada ente – como *mais um meio* posto à disposição do administrador para efetivar o regime de adiantamento, *aderindo*, pois, à sistemática legal já existente.

Importante assinalar a necessidade de observância do *limite* fixado no art. 60, parágrafo único da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, cujo teor é o seguinte:

“Art. 60 ...

Parágrafo Único – É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, desta Lei, feitas em regime de adiantamento.”

Logo, o limite máximo para a utilização do regime de adiantamento é de *R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)*, na forma do citado dispositivo legal, o que alcança, da mesma forma, o uso do crédito para essa finalidade.

No que diz respeito às *etapas da despesa pública* (empenho, liquidação e pagamento) também não há óbice legal, eis que traz o benefício de diferir a data do pagamento, permitindo, como regra, a verificação da regular liquidação.

Não parece, do mesmo modo, que a contratação de uma instituição financeira para viabilizar a utilização de um cartão de crédito por uma pessoa jurídica de direito público se sujeite aos limites impostos às *operações de crédito*, previstos nos arts. 29, III<sup>16</sup> e 30/33 da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

<sup>16</sup>O art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe o seguinte: “art. 29 – Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) III – operação de crédito: 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 semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

Para os fins estritos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o objetivo primordial foi o de evitar que os entes públicos assumam *compromissos financeiros e contraiam créditos* que possam comprometer a sua gestão fiscal.

Não é esse o caso do cartão de crédito que, além de ter a sua utilização limitada pelo *orçamento*, se destina a ser apenas um meio de pagamento de algumas despesas públicas rotineiras - via de regra, de pequenos valores - que não tem o condão de repercutir na contas públicas e na prudência fiscal objetivada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não se trata aqui de obtenção de crédito para a assunção de novas despesas, mas sim para gastos rotineiros que não se relacionam com as atividades *finalísticas* do Estado.

Importante, por derradeiro, é que essa instituição financeira seja contratada por meio de prévio procedimento licitatório, eis que se trata de um *mercado* amplamente *competitivo*. A disputa pode ser muito benéfica para os entes públicos, que poderão obter condições mais vantajosas em diversos aspectos, tudo a ser devidamente modelado no edital.

### 6. Conclusões

É possível, ainda que brevemente, sintetizar as seguintes conclusões sob o aspecto estritamente jurídico:

(i) o cartão de crédito corporativo já vem sendo *largamente utilizado* na Administração Pública Federal e em outros entes federativos, *não tendo* sido obtida informação acerca de *decisão judicial* que tenha considerada *ilegal* a sua implementação;

(ii) não há, a princípio, *nenhuma incompatibilidade* na instituição do cartão de crédito com o *sistema orçamentário-financeiro* dos entes públicos;

(iii) o cartão de crédito corporativo é uma *forma de pagamento*, razão pela qual não viola o princípio da licitação; pode, ao revés, se tornar um importante instrumento para atendimento do princípio da *eficiência*, ao conferir maior *agilidade, transparência* e menos burocracia no processamento de algumas despesas públicas;

(v) a utilização do cartão de crédito deve se dar, preferencialmente, nas hipóteses de *adiantamento, compra de passagens aéreas, reserva de hotéis* e outras situações concretas nas quais fique demonstrado que essa forma de pagamento conferirá maior eficiência e transparência no processamento da despesa pública;

(v) o *saque em moeda corrente*, haja vista os diversos problemas detectados no âmbito da Administração Pública Federal, deve ser vedado ou, no mínimo, restringido; a fixação de um limite (30%), bem como a necessidade de autorização expressa do Ministro competente, na forma do disposto no Decreto n.º 6.370, de 2008, já constitui um avanço;

(vii) a eventual contratação da instituição financeira responsável pelo cartão de crédito corporativo deve se dar, como regra, por meio de *licitação*.

(viii) os recentes escândalos divulgados na mídia não devem servir para afastar o uso dos cartões de crédito corporativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública, e tão-somente servir de alerta para que as regras sejam aprimoradas, com vistas a evitar indesejáveis abusos que acarretem prejuízos aos cofres públicos.