

6 - Licenciamento de veículo oficial: obrigação jurídica tributária. Pagamento que não requer declaração de inexigibilidade de licitação. Caso de simples não-incidência da Lei 8.666/93.

I

1. O presente processo administrativo é encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para fins de emissão¹ de pronunciamento, acerca da solicitação oriunda do Núcleo de Apoio Logístico para empenho no valor de R\$ 4.155,69 (quatro mil, cento e cinquenta e cinco reais e sessenta e nove centavos) em nome do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, referente ao pagamento das taxas de licenciamento do ano de 2016 dos veículos pertencentes a este Tribunal.

2. Do que consta ainda nos autos calha mencionar a existência dos seguintes documentos:

- CI nº 148/2016 do Núcleo de Apoio Logístico (f. 1);
- CI nº 6/2016 do Núcleo de Administração da Sede;
- Planilha discriminando todos os valores (f. 3);
- Boletos referentes a cada veículo (ff. 4-33);
- Documentação atestando a regularidade fiscal do DETRAN, (ff. 34-39);
- Informação do Núcleo de Finanças afirmando existir recurso orçamentário previsto na Proposta de Lei Orçamentária para o exercício de 2016 (ff. 40-41);
- Despachos à Presidência e à Procuradoria Jurídica (f. 42).

É o breve relatório.

II

3. A solicitação em apreço fundamenta-se na exigência legal de que “todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semirreboque, para transitar na via, deverá ser **licenciado** anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo” (art. 130 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB). Com a frota deste Tribunal ocorre de modo idêntico aos demais veículos, quanto ao ponto, uma vez que o referido licenciamento é formalizado por **Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo – CRLV**, documento de porte obrigatório, e cuja expedição depende da prévia quitação da taxa de licenciamento anual – objeto do presente processo.

4. Era costume do setor administrativo deste Tribunal pagar a referida obrigação compulsória mediante prévio processo de declaração de inexigibilidade de licitação, ao argumento de inviabilidade de competição. Entendemos, com a melhor doutrina e jurisprudência, que tal não se faz necessário e adequado.

5. O regime jurídico licitatório tem razão de ser em mandamento constitucional; muito antes de ser um fim em si mesmo, é funcionalmente orientado. Aplica-se de ordem a conferir a todos isonômica possibilidade de contratar com a Administração Pública, em homenagem e concreção ao princípio da igualdade. Vejamos a regra-matriz constitucional pertinente:

Art. 37. (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

6. Seguindo tal senda, a Lei nº 8.666/93 demarcou o campo de incidência da imposição do regime licitatório:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando **contratadas** com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um **acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.**

7. Do quanto transcrito, é possível vislumbrar sem maiores esforços que a aplicação do regime licitatório se dá em sede de contratos *stricto sensu* (*caput*) ou contratos por equiparação (parágrafo único).

8. **Contrato** é definido, no âmbito da teoria geral do direito privado, como um acordo de vontades celebrado entre duas ou mais partes com o objetivo de constituir, regular, modificar ou extinguir uma relação jurídica².

9. Com os **contratos administrativos** também assim ocorre. Há um ajuste de vontades, que consubstanciam interesses contrapostos: de um lado o fornecimento do bem ou serviço, de outro o pagamento de contraprestação pecuniária. Por mais que haja a

² AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 21.

incidência de um regime jurídico exorbitante, que confere à Administração Pública um poder de instabilizar o vínculo jurídico-obrigacional em hipóteses legalmente previstas, é irredutível o caráter consensual dos contratos administrativos³.

10. Prova disso é que mesmo no caso dos **contratos administrativos por equiparação** (parágrafo único do art. 2º, da Lei 8.666/93) a sua identificação se dá não pela forma, o *nomen juris* “contrato”, mas sim por sua substância, qual seja a existência de “um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas”.

11. Dessa maneira, *a contrario sensu*, o que não é ajuste de vontades não é contrato para fins da Lei 8.666/93. Assim, nem todas as despesas administrativas requerem prévio procedimento licitatório. E não estamos a falar de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório, exceções ao princípio da obrigatoriedade. Estamos a tratar, aqui, de caso de **não incidência da Lei 8.666/93**:

“Ao mencionar expressamente a característica consensual do contrato administrativo, o estatuto expurga qualquer possibilidade de que determinados atos praticados pela Administração, em que inexistente o elemento de acordo de vontades, possam assim ser considerados. Nesse sentido, não se caracterizam como contratos administrativos a desapropriação, a fiscalização, a tributação entre outros”⁴.

12. Com efeito. Obrigações as quais a Administração Pública se submete sem prévia escolha volitiva não podem se submeter a

3 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 352.

4 CHARLES, Ronny. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 7ª ed. Salvador: Jus Podium, 2015, p. 60.

regime licitatório.

13. Tal é bem exemplificado pelo PARECER/CONJUR/MTE Nº 060/2011, da Advocacia-Geral da União (AGU). No caso, órgão público intentava mover procedimento de inexigibilidade de licitação para que, assim, pudesse pagar taxa de condomínio. Em resposta, a AGU consignou que tal despesa era derivada não de contrato ou instrumento congênere, mas sim de obrigação *propter rem*, de cunho legal, derivada do só fato de o órgão público ostentar a posição de proprietária de bem imóvel em condomínio edilício (art. 1.315 CC). Configurada tal situação, assim se pronunciou a AGU:

“Ademais, por não se vislumbrar espaço para manifestação de vontade da Administração Pública, não há que se falar em contratação e, por conseguinte, em inexigibilidade de licitação, de maneira que se tornam inaplicáveis as disposições da Lei nº 8.666/93”.

14. Fundamental perceber: não é porque uma despesa administrativa não pode se submeter à disputa entre particulares interessados que ela, necessariamente, será objeto de prévia dispensa de licitação (art. 24, Lei 8666/93) ou de inexigibilidade (art. 25, Lei 8666/93). Pode simplesmente não ser o caso de incidência da Lei de Licitações, como ilustra o exemplo do pagamento de despesa de condomínio, acima citado, e também outro, que diz respeito ao objeto dos autos: o **pagamento de tributos**.

15. Por expressa dicção legal, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (art. 3º, CTN). Sendo gênero, comporta cinco espécies, segundo o Supremo Tribunal Federal (RE 138.284/CE, Rel. Min. Carlos Velloso): imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições.

16. A despesa objeto dos autos em tela, o licenciamento anual, é pacificamente enquadrada, pela doutrina e jurisprudência, como tributo da espécie taxa (art. 77, CTN). Nesse sentido:

“TRIBUTÁRIO. SERVIÇO DE LICENCIAMENTO ANUAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. NATUREZA JURÍDICA. TAXA PÚBLICA. OFENSA AO PRIMADO DA LEGALIDADE E DA ANTERIORIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

1. O SERVIÇO DE RENOVAÇÃO DE LICENCIAMENTO ANUAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, POR SER ATO INERENTE AO PODER DE POLÍCIA ATRIBUÍDO AO DETRAN-DF, **TEM NATUREZA JURÍDICA DE TAXA PÚBLICA**, A SER INSTITUÍDA POR MEIO DE LEI ESPECÍFICA, SENDO ILEGAL A EXIGÊNCIA DE SEU PAGAMENTO, FEITA POR MEIO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA”

(TJ-DF. Apelação: 1050240420078070001/DF, Relator: Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA. 5ª Turma Cível. Data de Julgamento: 10/02/2010. Data de Publicação: 22/02/2010)

17. O art. 130 do Código de Trânsito confere a órgãos de trânsito dos Estados-Membros a atribuição da tarefa administrativa material de licenciar, anualmente, os veículos automotores. Em contraprestação ao exercício desse poder de polícia é possível a instituição de taxa (art. 77 CTN). Assim, resta inequívoco que a obrigação deste Tribunal de Contas de proceder ao pagamento da taxa de licenciamento anual é tudo menos um ajuste de vontades. O Tribunal de Contas não celebra um acordo de vontades com o DETRAN-CE para fins de negociar as taxas de licenciamento. Ao contrário, e pelo próprio conceito de tributo oriundo do art. 3º do CTN, o pagamento de tributo configura obrigação *ex lege* informada pela **compulsoriedade**. Em tudo antípoda, portanto, a um contrato.

18. Se o caso não é de ajuste de vontades, a ser formalizado por contrato administrativo *stricto sensu* ou por equiparação, o empenho da despesa preconizada pelo gestor não pode ser realizado por

uma contratação direta por inexigibilidade de certame licitatório.

19. A inexigibilidade é um regime de contratação sem licitação; seu traço distintivo reside tão somente na ausência de possibilidade de competição entre atores privados. Assim, insista-se, a despeito de não ser precedida de disputa, a inexigibilidade é ato-condição de uma contratação pública⁵.

20. Por tudo isso, o pagamento da despesa em tela não requer procedimento licitatório. Mas disso não se pode concluir que se trata de caso de dispensa ou inexigibilidade. O caso é de simples não-incidência da Lei 8.666/93, que somente se aplica a contratos, e não a obrigações legais compulsórias.

21. Em razão da similitude do caso vertente com aquele outro abordado no já citado PARECER/CONJUR/MTE Nº 060/2011, da Advocacia-Geral da União (AGU), entendemos que o encaminhamento lá cristalizado é de transcrição pertinente:

“16. Desta feita, entende-se que o procedimento para pagamentos de despesas desse jaez deve ser feito por autorização, devidamente fundamentada, da autoridade competente.

17. Além disso, o processo deve ser instruído com documentos que comprovem o encargo e o valor a ser pago, ou seja, faz-se necessária a juntada da cópia da convenção de condomínio, das atas que fixam as contribuições de cada unidade, bem como o boleto de cobrança da taxa de condomínio.

18. Por fim, a autoridade competente deve dar publicidade, por meio da imprensa oficial, do ato de autorização do pagamento da despesa com a taxa de condomínio.

5 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 455.

22. A adoção da maneira pela qual o assunto é tratado na esfera administrativa da União parece-nos de juridicidade superior, e acarretará em ganhos no que toca à eficácia, eficiência e economicidade. Donde afiançamos seu traslado para este Tribunal de Contas.

III

23. Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina:

a) despesas deste Tribunal de Contas com tributos da espécie “taxa”, assim como outras oriundas de obrigação legal, e não contratual, não precisam, e não devem, ser precedidas de procedimento que declare inexigibilidade de licitação, ante a absoluta inexistência de contratualização vazada por ajuste de vontades, o que afasta a incidência da Lei 8.666/93;

b) para que seja lavrado Ato da Presidência autorizando o pagamento do tributo, devendo o mesmo ser publicado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado, e que o mesmo conste como fundamento da nota de empenho respectiva à despesa descrita na CI 128/2016 (f. 01), qual seja R\$ 4.155,69;

c) que a este entendimento seja dado caráter normativo, de observação obrigatória, doravante, no âmbito deste Tribunal.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Para a elevada consideração superior. Sub censura.

Fortaleza, 02 de março de 2016.

Paulo Sávio N. Peixoto Maia
Procurador-Geral
Procuradoria Jurídica do TCE/CE

DESPACHO

1. De acordo com o Parecer 85/2016, da Procuradoria Jurídica.
2. Determino à Secretaria de Administração que proceda à distinção trazida no corpo do opinativo citado: nos casos de obrigações ex lege não há falar em contratação, mas em mero pagamento, donde ser inadequada uma declaração de inexigibilidade de licitação, eis que esta é realizada para fins de uma contratação.
3. Proceda-se à confecção de minuta de Ato da Presidência, que após assinado e publicado fundamentará o empenho da quantia discriminada na CI 148/2016, qual seja R\$ 4.155,69.

Conselheiro **Edilberto Carlos Pontes Lima**
PRESIDENTE
Tribunal de Contas do Estado do Ceará