

PROCESSO LICITATÓRIO INEXIGIBILIDADE nº 005/2019

**EMENTA: REGULARIZAÇÃO DE
DOCUMENTAÇÃO DO VEÍCULO DA CÂMARA
MUNICIPAL DE BREVES, PLACA JUZ6404,
JUNTO AO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO
ESTADO DO PARÁ - DETRAN/PA,
REFERENTE AO PAGAMENTO DPVAT, TAXA
DE LICENCIAMENTO 2015 A 2019,
ACRÉSCIMO POR ATRASO DO
LICENCIAMENTO DOS ANOS 2015 A 2019.
LICENCIAMENTO DE VEÍCULO OFICIAL:
OBRIGAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA.
PAGAMENTO QUE NÃO REQUER
DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICIT
TAÇÃO. CASO DE SIMPLES NÃO-INCIDÊNCIA
DA LEI 8.666/93.**

I - RELATÓRIO

Em linhas gerais, trata-se o presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de emissão de parecer, acerca do processo de inexigibilidade para regularização de documentação do veículo oficial da câmara municipal de breves, placa juz6404, junto ao departamento de trânsito do estado do Pará - DETRAN/PA, referente ao pagamento DPVAT, taxa de licenciamento 2015 a 2019, acréscimo por atraso do licenciamento dos anos 2015 a 2019, no valor de R\$ 1.610,00 (um mil, seiscentos e dez reais).

É o breve relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente vale destacar que a solicitação em apreço fundamenta-se na exigência legal, Art. 130 do Código de Transito Brasileiro, 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”. Como 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, com o veículo desta Casa de Leis ocorre de modo idêntico aos demais veículos.

Pelo que se depreende dos autos, era costumeiro que a Câmara Municipal para pagar a referida obrigação compulsória, se valia de prévio processo de declaração de inexigibilidade de licitação, ao argumento de inviabilidade de competição. No entanto, não obstante o entendimento antes adotado, com substrato na melhor doutrina e jurisprudência pátria, entendemos que tal não se faz necessário e adequado.

O regime jurídico licitatório é mandamento constitucional, que em homenagem e concreção ao princípio da igualdade, visa conferir a todos isonômica possibilidade de contratar com a Administração Pública:

CF - 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.

Seguindo essa lógica, a Lei nº 8.666/93 demarcou o campo de incidência da imposição do regime licitatório. Vejamos:

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.

O que se vê, sem maiores esforços, é possível vislumbrar que a aplicação do regime licitatório se dá em sede de contratos *stricto sensu*, como no previsto no caput, ou contratos por equiparação, conforme prevê o parágrafo único.

O Prof. Álvaro Villaça Azevedo, no âmbito da teoria geral do direito privado, defini **Contrato** como:

“um acordo de vontades celebrado entre duas ou mais partes com o objetivo de constituir, regular, modificar ou extinguir uma relação jurídica” (AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 21).

De tal maneira, assim também ocorre com os contratos administrativos, há um ajuste de vontades que consubstanciam interesses contrapostos onde: de um lado há o fornecimento do bem ou serviço, e de outro, o pagamento de contraprestação pecuniária.

Dessa forma, segundo Lucas Rocha, “por mais que haja a incidência de um regime jurídico exorbitante, que confere à Administração Pública um poder de instabilizar o vínculo jurídico-obrigacional em hipóteses legalmente previstas, é irreduzível o caráter consensual dos contratos administrativos”. (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 352).

Prova disso é que mesmo no caso dos contratos administrativos por equiparação, os previstos no 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”.

À vista disso, *a contrario sensu*, o que não é ajuste de vontades, não é contrato para fins da Lei de Licitações (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. Como bem assevera Ronny Charles:

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

Corroborando com esse entendimento, podemos citar o parecer exarado pela Advocacia Geral da União – AGU, PARECER/CONJUR/MTE N° 060/2011. Vejamos:

“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 n° 8.666/93”.

No caso mencionado, o 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).

Dessa forma, é fundamental percebermos que 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). Ela pode simplesmente não ser o caso de incidência da Lei de Licitações, como ilustra o exemplo acima citado - do pagamento de despesa de condomínio - de tal forma, ocorre também no que diz respeito ao objeto dos autos que é considerado como **pagamento de tributos**.

Por expressa dicção legal, segundo o art. 3º do Código Tributário Nacional, 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”.

Seguindo esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 138.284/CE, de relatoria do Min. Carlos Velloso, entende que:

“O Tributos é considerado gênero, e sendo assim, comporta cinco espécies: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições”.

Diante disso, a despesa objeto dos autos em tela, o licenciamento anual, é pacificamente enquadrada, pela doutrina e jurisprudência, como tributo da espécie taxa. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC.AUSÊNCIA.

1. Cuida-se, na origem, de ação de repetição de indébito pela qual a ora recorrida pretende a restituição, com os acréscimos legais, dos valores pagos ao Estado de Minas Gerais a título de Taxa de

Licenciamento, nos exercícios de 2003 a 2008, referentes aos veículos de sua propriedade, em função de suposta inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei Estadual n. 14.136/01.

[...]

(REsp 1297695/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2012, DJe 27/02/2012) - sublinhamos

“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)

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 130, confere a órgãos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal 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, conforme o art. 77 CTN:

CTB - Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.

CTN - Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Assim, resta inequívoco que a obrigação desta Casa de Leis de proceder ao pagamento da taxa de licenciamento anual é tudo, menos um ajuste de vontades. A Câmara Municipal não celebra um acordo de vontades com o DETRAN-PA para fins de negociar as taxas de licenciamento de seu veículo oficial, 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**.

Art. 3º 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.

Dessa forma, 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.

Nos ensinamentos de Lucas Rocha Furtado, em sua obra Curso de direito administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 455, “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 pública”.

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.

Em razão da similitude do caso em análise com aquele abordado no parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), já citado PARECER/CONJUR/MTE Nº 060/2011, 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.

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 esta Casa de Leis.

CONCLUSÃO

Em Vista do exposto, considerados os argumentos alhures dedilhados, sem caráter vinculante, a título meramente opinativo, esta assessoria Jurídica opina:

1) que as despesas deste Câmara Municipal 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 consubstanciada por ajuste de vontades, o que afasta a incidência da Lei 8.666/93;

2) para que seja lavrado Ato da Presidência autorizando o pagamento do tributo;

É o parecer, salvo melhor juízo.

Breves/PA, 19 de dezembro de 2019.

ANDRÉ LUIZ BARRA VALENTE

OABPA - 26.571