

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - Jul/Dez 2021

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2021.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**O PAGAMENTO DE VALORES DEVIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR  
MEIO DE CARTÃO DE CRÉDITO: VIABILIDADE JURÍDICA E  
CREDENCIAMENTO**

**THE UTILIZATION OF CREDIT CARD IN PAYMENTS OF AMOUNTS DUE TO THE  
PUBLIC ADMINISTRATION: LEGAL VIABILITY AND ACCREDITATION**

**Pedro Luiz Ferreira de Almeida<sup>1</sup>**

**Data da Submissão: 22/05/2020**

**Data da Aprovação: 18/06/2020**

**RESUMO:** O presente artigo tem como finalidade fazer uma análise sobre a possibilidade de utilizar cartão de crédito para pagar valores devidos à Administração Pública e se há necessidade de realizar licitação para selecionar as empresas que prestam esse serviço. Tal análise leva em consideração o regime jurídico de Direito Administrativo e a indisponibilidade do interesse público. A partir disso, é possível verificar a viabilidade dessa opção de pagamento, bem como, a inexigibilidade de licitação por haver a possibilidade de selecionar todos os interessados, hipótese que enseja a utilização do credenciamento.

**PALAVRAS CHAVES:** Administração Pública. Pagamento. Cartão de Crédito. Viabilidade Jurídica.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the legal viability of using credit card to pay amounts due to the Public Administration and whether it is required a public bid to select the companies that will provide this service. Such analysis takes into account the legal regime of Administrative Law and the public interest and its unavailability. Based on this, it is possible to ascertain the legal viability of the discussed method of payment, as well as that a public bid is not required because there is the possibility for all interested companies to provide this service, which lead to utilization of an accreditation.

**KEYWORDS:** Public Administration. Payment. Credit Card. Legal Viability.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e membro do grupo de estudos direito e corrupção, sob coordenação do prof. dr. José Roberto Pimenta Oliveira. Associado fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador - IDASAN. Atualmente é advogado em São Paulo. Tem experiência na área do Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: intervenção do Estado no domínio econômico, desapropriações, direito administrativo sancionador, improbidade administrativa e infraestrutura.

## INTRODUÇÃO

Nas relações comerciais privadas, é comum a utilização de cartão de crédito para parcelar o pagamento de valores. Ainda que haja uma taxa cobrada pelas companhias administradoras de cartão de crédito, há benefícios tanto para o credor quanto para o devedor. Do lado do credor, este terceiriza o risco de receber ou não o pagamento, visto que a companhia paga integralmente o vendedor e fica responsável pela cobrança do devedor. Do lado do devedor, o parcelamento do valor total permite a realização de compras de altos valores sem que haja um grande comprometimento da renda mensal.

Ocorre que, tal facilidade de pagamentos não tem sido utilizada de maneira abrangente pela Administração Pública nas suas relações com os particulares. É sabido que, no exercício da função administrativa, a Administração Pública recolhe diversos valores pecuniários dos administrados, tais quais tributos, taxas e valores referentes a multas. Os valores recolhidos pela Administração Pública, por vezes, podem ser de grande monta e que, diante da necessidade de pagamento em dinheiro de uma só vez e sem possibilidade de parcelamento, dificulta o pagamento a ser realizado, gerando inadimplência.

Em síntese, a possibilidade jurídica do serviço de pagamento de tributos e outros valores públicos por meio de cartão de crédito constitui uma alternativa de pagamento ao devedor. Por meio dessa alternativa, o contribuinte ou devedor paga os valores devidos por meio de cartão de crédito, em sistema, com intermédio de alguma empresa de cartão de crédito, e o valor público é pago integralmente ao Poder Público. O parcelamento e os juros devidos pelo devedor são ajustados de acordo com as regras próprias de direito privado e do direito do consumidor. O pagamento é à vista e em pecúnia perante a Administração Pública.

Dessa forma, a possibilidade de utilização dessa forma de pagamento pela Administração Pública permitiria que tais valores fossem pagos e constituiria uma facilidade aos administrados, o que é, em última instância, uma forma de atender ao interesse público. Todavia, em função do regime jurídico de Direito Administrativo, a utilização dessa alternativa suscita questionamentos, como: (i) a validade jurídica do pagamento parcelado por meio de cartão de crédito de tributos e outros valores públicos; e (ii) caso a resposta anterior seja afirmativa, se é necessária a prévia licitação para permitir que a empresa de cartão de crédito preste o referido serviço à Administração Pública.

O propósito do presente artigo é justamente responder esses questionamentos. A primeira pergunta, referente à validade jurídica da alternativa de pagamento por meio de cartão de crédito,

será objeto do item 1, abaixo. Nesse item, exploraremos os conceitos de indisponibilidade do interesse público (Subitem 1.1) e a diferença entre interesse público primário e secundário (Subitem 1.2). Posteriormente, dentro da mesma seção, abordaremos como a situação ora analisada afeta a Receita Pública (Subitem 1.3) e o princípio da eficiência da Administração Pública (Subitem 1.4). No Item 2, enfrentaremos a questão sobre a necessidade ou não de prévia licitação. Para tanto, será necessário clarificar a inexigibilidade da licitação e o conceito de credenciamento (Subitem 2.1). Após esses esclarecimentos, passaremos a responder a segunda questão aplicando os conceitos mencionados ao caso concreto (Subitem 2.2). Ao final, responderemos, de forma objetiva, os questionamentos propostos.

## **1. DA VIABILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DE CARTÃO DE CRÉDITO PARA O PAGAMENTO DE VALORES PÚBLICOS**

### **1.1. Regime Jurídico e Indisponibilidade do interesse público**

De início, para entendermos se é possível ou não o pagamento via cartão de crédito e o parcelamento de valores devidos à Administração Pública, é necessário esclarecer o regime jurídico aplicável.

Em síntese, a Administração Pública arrecada valores, sejam eles tributários ou não, no âmbito do exercício da função administrativa. Isso porque, conforme demonstraremos abaixo, os valores são exigidos dentro de uma relação de direito público. Não há um contrato ou autonomia de vontade, propriamente dita, que permite que a Administração Pública cobre valores. Ela o faz justamente para custear suas atividades, no caso de dívidas tributárias, ou para arrecadar valores a qualquer título, vinculados ou não a finalidade específica.

Logo, como estamos tratando de uma relação “Administração – Administrado”, em que a Administração Pública está numa posição superior e de autoridade em relação ao particular, estamos falando de exercício de função administrativa.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, função administrativa é aquela que é exercida “na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais”<sup>2</sup>. O ramo do Direito que estuda o exercício da função administrativa é o Direito Administrativo. Nesse sentido, o regime jurídico aplicável é o regime

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 38.

jurídico administrativo. Na lição de Bandeira de Mello, o que caracteriza esse regime jurídico é a supremacia e a indisponibilidade do interesse público<sup>3</sup>.

A satisfação do interesse público é o que norteia toda a atividade administrativa. Não há legítimo exercício de função administrativa sem que haja direta ou indiretamente a satisfação do interesse público. Mas o que é o interesse público?

Para Bandeira de Mello, interesse público constitui: “a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)”<sup>4</sup>. A definição objetiva, portanto, do interesse público é o que a população define por meio de seus delegatários. Ou seja, a lei. Inexiste interesse público que não seja qualificado pela ordem jurídica, até mesmo porque, a Administração Pública está vinculada à legalidade, a qual sintetiza a vontade popular por meio de seus delegatários.

A supremacia do interesse público resulta que a Administração Pública goze de posição privilegiada em relação aos administrados e posição de supremacia. Dessa forma, a Administração Pública, ao se relacionar com particulares, atua como autoridade e cria obrigações aos particulares<sup>5</sup>. É por essa razão que a Administração Pública pode exigir tributos ou o pagamento de uma sanção pecuniária imposta por lei. A obrigação é unilateralmente imposta pela Administração Pública ao administrado.

Todavia, apesar da posição de autoridade em relação aos administrados, a Administração Pública não goza de autonomia de vontade e liberdade, muito pelo contrário. Os poderes conferidos à Administração Pública só o são em razão da satisfação de interesses alheios.

É com razão que o professor Celso Antônio Bandeira de Mello explica que as prerrogativas da Administração Pública são deveres-poderes, constituindo prerrogativas instrumentais que só tem seu uso legitimado quando na satisfação do interesse público primário. O exercício da função administrativa em razão de interesse público secundário sem coincidir com o primário é ilegítimo<sup>6</sup>.

Pois bem, se a Administração Pública só pode perseguir o interesse público, que é um direito que não lhe pertence, é seguro dizer que a função administrativa visa a tutelar direito alheio. Nesse caso, o direito alheio é a própria *res pública*. A República (*res publica*) a todos pertence. É com razão que Ruy Cirne Lima esclarece que “administração” é a atividade do que não é senhor

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 57.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 61.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. p. 59 e seguintes.

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 68.

absoluto<sup>7</sup>.

Como o interesse público não pertence à Administração Pública, não cabe a ela escolher entre satisfazê-lo ou não. É daí que extraímos o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que a indisponibilidade do interesse público significa que: “sendo interesses qualificados como próprios da coletividade (...), não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis”<sup>8</sup>. O único que pode dispor do interesse público é o seu titular, o povo, e isso ocorre por meio de atos legislativos emanados pelos seus representantes.

No entanto, nenhum princípio em nosso ordenamento jurídico é absoluto. Há situações em que haverá uma relativização da indisponibilidade do interesse público. Isso porque, conforme demonstraremos no próximo subitem, há duas espécies de interesse público: *o primário* e *o secundário*.

## 1.2. Interesse público primário e secundário

Conforme exposto no subitem anterior, o exercício da função administrativa só é legítimo quando visa a satisfazer o interesse público. O interesse público, por sua vez, é a dimensão pública dos interesses individuais de cada cidadão enquanto partícipes da sociedade.

Pois bem, a noção exposta de interesse público em muito superou a antiga e autoritária ideia de que interesse público seria o interesse do Estado. Assumir essa posição ultrapassada, significaria assumir que o Estado pode existir por si só com um fim em si mesmo, em desconsideração aos direitos das pessoas.

No entanto, os interesses próprios da pessoa jurídica Estado ainda existem, mesmo que existam tão somente para satisfazer sua finalidade instrumental. Assim, considerando o interesse público e o interesse da pessoa Estado, Renato Alessi propôs a classificação desses interesses em: interesse público *primário* e interesse público *secundário*<sup>9</sup>.

O interesse público primário seria o interesse público propriamente dito, enquanto que o interesse público secundário é o interesse da administração enquanto aparato organizativo, unitariamente considerado.<sup>10</sup> A doutrina do jurista italiano foi difundida no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual esclarece que a satisfação do interesse público secundário só

---

<sup>7</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 37.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p.76.

<sup>9</sup> ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. Milano, Giuffrè, 1966. Volume I.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, pp. 200-201.

é legítima quando em consonância com o interesse primário.<sup>11</sup> Ou seja, o interesse público secundário deve ser utilizado de maneira instrumental na concretização do interesse público primário.

Em exemplo extremamente didático, Celso Antônio Bandeira de Mello explica:

O autor [Alessi] exemplifica anotando que, enquanto mera subjetivação de interesses, à moda de qualquer sujeito, o Estado poderia ter interesse em tributar desmesuradamente os administrados, que assim enriqueceria o Erário, conquanto empobrecesse a Sociedade; que, sob igual ótica, poderia ter interesse em pagar valores ínfimos aos seus servidores, reduzindo-os ao nível de mera subsistência, com o quê refrearia ao extremo seus dispêndios na matéria; sem embargo, tais interesses não são interesses públicos, pois estes, que lhe assiste prover, são os de favorecer o bem-estar da Sociedade e de retribuir condignamente os que lhe prestam serviços<sup>12</sup>.

Nesse sentido, é inegável a existência de interesses privados da Administração Pública no exercício de sua função administrativa. Entretanto, como regra, a Administração Pública apenas poderá persegui-los quando estes forem instrumentais para a concretização do bem jurídico em questão, isto é, o interesse público primário.

A divisão do interesse público primário e secundário é importante para o presente artigo, pois ao tratarmos de cobrança de valores pela Administração Pública, estamos tratando de interesse público secundário.

Portanto, fica demonstrado que a Administração Pública possui interesses que lhe são próprios e não se confundem diretamente com o interesse público primário. Ao fazermos essa diferenciação entre interesse público primário e secundário, fica fácil de visualizar como a Administração Pública pode lidar com determinadas questões de seu interesse, desde que não haja prejuízo ao interesse público primário. No próximo subitem, analisaremos como esses conceitos se relacionam com a política orçamentária e a Receita Pública.

### **1.3. Receita pública**

A Administração Pública, diferentemente dos administrados, não almeja lucro ou o acúmulo de bens e pecúnia para sua satisfação. Enquanto ao administrado é permitido acumular valores para utilizar como bem entender, a Administração Pública só pode utilizar seus recursos

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 66.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 67.

visando a satisfazer o interesse público.

Evidentemente, nessa situação, a disponibilidade de valores pecuniários necessários para a concretização do interesse público pela Administração constitui um interesse seu, ou seja, interesse público secundário. Ao tratarmos da totalidade dos valores que a Administração Pública dispõe, estamos tratando da *receita pública*.

Aliomar Baleeiro conceitua receita pública como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”<sup>13</sup>. É, em suma, todos os valores arrecadados pela Administração Pública.

Através desses valores arrecadados, a Administração Pública concretiza os objetivos previamente definidos no orçamento público. O orçamento público, nesse sentido, nada mais é do que o instrumento por meio do qual os cidadãos, por intermédio de lei, fixam a despesa e estimam a receita, partindo-se da determinação das atividades públicas que serão realizadas pelo Estado<sup>14</sup>.

Percebe-se, sobremaneira, que apesar de a obtenção receita pública constituir um interesse público secundário propriamente dito, a sua existência é necessária para que a Administração Pública concretize suas prestações materiais à sociedade. Tais prestações, tais quais a prestação de serviços públicos e o pagamento de salário de servidores públicos, só são possíveis porque há a arrecadação de receita pública. Isso, por si só, já demonstra a indisponibilidade dos valores da receita.

Afirmar que os valores que constituem a receita pública são disponíveis à vontade do administrador público, significa assumir que a concretização do próprio interesse público primário é disponível. Evidentemente, tal conclusão não é juridicamente válida.

No entanto, a forma como a arrecadação desses valores é feita constitui matéria de interesse público secundário. Assim, ampliar os instrumentos que busquem aumentar a arrecadação da receita pública é fundamental para que os recursos sejam utilizados na realização do interesse público primário.

E, neste ponto, o princípio da eficiência se mostra relevante, tema que será explorado no próximo subitem.

---

<sup>13</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 126.

<sup>14</sup> FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 297

#### 1.4. O princípio da legalidade e da eficiência

No exercício de sua função administrativa, em prol do interesse público primário, o Poder Público deve seguir uma série de princípios elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Conforme dispõe o dispositivo: “[a] Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...)” (grifamos).

O princípio da legalidade, nesse contexto, significa que a Administração Pública não possui liberdade para agir. Se para os administrados vigora o princípio da legalidade conforme delineado pelo art. 5º, II, da Constituição Federal,<sup>15</sup> o princípio da legalidade da Administração Pública prescreve justamente o contrário. A Administração Pública deve fazer somente o autorizado por lei. O jurista Hely Lopes Meirelles já esclarecia a abrangência desse princípio:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”<sup>16</sup>.

De acordo com Miguel Seabra Fagundes, tal princípio significa que todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, isto é, a legalidade. Assim, a Administração Pública deve agir segundo a orientação prescrita em lei e dentro dos limites nela traçados<sup>17</sup>.

Importante citar que para Seabra Fagundes, a existência de uma lei escrita impede o arbítrio do administrador. Realmente, ao considerarmos que o administrador está totalmente limitado e vinculado aos comandos legais, verificamos que o ato administrativo não de e ser feito com base na opinião ou vontade do agente, mas sim do próprio ordenamento jurídico<sup>18</sup>.

O princípio da legalidade da forma como é aplicado à Administração Pública tem como finalidade justamente evitar o arbítrio do administrador. Em um Estado de Direito não há preferências pessoais na aplicação de uma lei, há o império da lei.

É com razão que Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o princípio da legalidade é uma própria exigência do Estado de Direito. Nesse sentido, constitui uma forma de submeter o

---

<sup>15</sup> “Art. 5º (...). II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 91.

<sup>17</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, p. 115.

<sup>18</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, p. 115.

exercício do poder em concreto a uma norma impessoal, editada pelo colégio de representantes de todas as tendências do corpo social, isto é, a lei<sup>19</sup>.

Dessa forma, em consonância com o art. 5º, II, e o art. 37 da Constituição Federal, um dever imposto pela Administração Pública só será legítimo se previamente previsto em lei em sentido estrito. É por essa razão que os tributos e outros valores públicos só podem ser exigidos se previstos em lei.

A eficiência, nesse contexto, é um princípio que norteia a Administração Pública. Encerra-se a noção de que a Administração Pública deve ser somente burocrática, impondo o dever de o exercício da função administrativa ser o mais eficiente em prol dos próprios administrados.

No entanto, o princípio da eficiência não significa que a Administração Pública pode agir de maneira negligente com a lei e com os direitos dos administrados. Sua concretização deve ser feita em respeito aos demais princípios. Essa problemática é esclarecida por Marçal Justen Filho, *in litteris*:

(...) a ordem jurídica veda o desperdício econômico porque a otimização do uso dos recursos permite a realização mais rápida e mais ampla dos encargos estatais. Mas, quando houver incompatibilidade entre a eficiência econômica e certos valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal implique a redução da eficiência econômica.<sup>20</sup>

Desse modo, entende-se que o núcleo central do princípio diz respeito à garantia de que – sempre que possível –, a Administração Pública buscará os meios que propiciem uma maior produtividade e economicidade em sua atuação.

Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Di Pietro, tal princípio pode ser analisado sob dois aspectos. O primeiro seria com relação à atuação do agente público no exercício de sua função, exigindo-se o melhor desempenho possível de suas atribuições. E o segundo seria a sua aplicação à própria organização e estruturação da Administração Pública em sentido amplo, buscando-se alcançar os melhores resultados possíveis em sua atuação<sup>21</sup>.

Por meio dessas considerações podemos concluir que: (i) o princípio da eficiência impõe

---

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 103.

<sup>20</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 223.

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p.84.

o dever de a Administração Pública agir da maneira mais eficaz possível; e (ii) que a concretização desse princípio não significa negligenciar direitos fundamentais.

Pois bem, seria extremamente eficiente do ponto de vista econômico se a Administração Pública, por meio de sua força de império, simplesmente se apropriasse dos bens dos administrados. No entanto, tal atitude não teria respaldo no ordenamento jurídico. Por outro lado, a Administração Pública não pode deixar de cobrar os valores devidos pelos administrados à Fazenda Pública e muito menos se omitir disso quando os meios utilizados não lograrem êxito. Nesta seara, caso haja outros instrumentos à disposição do Estado capazes de viabilizar a sua efetiva arrecadação, estes não apenas podem como devem ser utilizados de modo a atender ao fim público.

Portanto, diante de um caso concreto, deverá o administrador público decidir como concretizar o mandamento legal (e conseqüentemente o interesse público) sem que haja desrespeito aos direitos fundamentais.

No caso ora analisado, ao se propor uma forma nova de cobrança de valores públicos, deve-se verificar se haverá ou não prejuízo para o interesse público primário e aos direitos dos administrados.

Feita essa exposição sobre o princípio da eficiência, passamos a analisar a questão posta.

### **1.5. O pagamento de valores públicos por meio de cartão de crédito**

Conforme relatado na introdução deste artigo, discute-se a viabilidade jurídica do serviço de pagamento de valores públicos por meio de cartão de crédito à Administração Pública.

A primeira questão, portanto, que deve ser enfrentada quanto à viabilidade desse serviço é se o pagamento, parcelado ou não, por meio de cartão de crédito constitui ofensa à indisponibilidade do interesse público.

A indisponibilidade do interesse público pressupõe que a Administração Pública não pode dispor de algo que não lhe pertence. Ainda que ela tenha interesses próprios, os interesses públicos secundários, estes só são legítimos na busca do interesse público primário.

No caso do pagamento de valores públicos por meio de cartão de crédito, em momento algum haverá qualquer transgressão à indisponibilidade do interesse público.

Isso porque, ainda que o valor seja parcelado perante o administrado, a Administração Pública receberá a integralidade do valor no prazo máximo de 1 (um) dia útil. Ou seja, o parcelamento nesse caso não implicará na demora ou não recebimento do valor pela Administração Pública. O interesse público (primário ou secundário) não será afetado. Direito

fundamental algum do administrado será restringido em função disso.

Ainda, a remuneração das empresas que prestam esse serviço não será feita às custas do erário. Na verdade, essas empresas serão remuneradas pelos juros pagos pelos contribuintes ou devedores que, voluntariamente, optarem por essa forma de pagamento, tal qual ocorre com qualquer operação de cartão de crédito. A situação é a mesma de o administrado ir ao banco obter um financiamento para pagar o erário à vista. Nada que prejudique o administrado.

Portanto, considerando que a Administração Pública receberá o valor em sua integralidade, aumentando suas possibilidades de obter o valor que lhe é devido, não há o que se falar em disponibilidade do interesse público. O interesse público secundário será plenamente satisfeito e não haverá qualquer ato de disposição, permitindo que a Administração Pública direcione esses valores para a concretização do interesse público primário.

Por outro lado, nesse mesmo sentido, a disponibilização dessa possibilidade de pagamento implicará na concretização do princípio da eficiência. Por meio dessa hipótese, contribuintes ou devedores disporão de uma opção para adimplir suas dívidas perante a Administração Pública.

Como se sabe, nem todos cidadãos dispõem de ativos líquidos para o pagamento imediato à vista dos tributos. Nesse contexto, o pagamento via cartão de crédito e o seu parcelamento viabilizaria o efetivo adimplemento desses cidadãos perante a Administração pública, bem como asseguraria a manutenção dos recursos do erário.

O que se poderia questionar é se essa medida não demandaria lei federal, municipal ou estadual, conforme o caso, para que possa ser implementada. Ora, o princípio da legalidade foi instituído com uma finalidade específica: garantir a esfera jurídica dos cidadãos contra ações estatais sem uma base objetiva anterior. Em suma, para proteger os direitos fundamentais dos indivíduos contra arbítrios estatais.

Quanto aos direitos fundamentais dos administrados, a hipótese de pagamento ora discutida também não constituirá um gravame. Isso porque a utilização ou não dessa forma de pagamento estará em sua integralidade nas mãos dos devedores. Aqueles que desejam pagar o valor à vista, poderão pagar diretamente ao Poder Público como sempre fizeram. Inclusive, muitos municípios já aceitam pagamentos via cartão de débito, de modo que os serviços ora discutidos constituem uma nova opção do devedor<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Podemos citar como exemplo: Município do Rio de Janeiro/RJ que formalizou, por meio da Secretaria Municipal de Fazenda, convênio com a empresa “Vamos Parcelar”; Município de Campo Grande/MS, que editou a Lei Municipal 6.371/2019, que dispõe sobre o recimento de receitas e tributos pelo Município através de cartão de débito e crédito; Município de Vacaria/RS, que formalizou convênio com a empresa Paypag Soluções e Serviços de Cobrança

Desse modo, considerando que não haverá a imposição de deveres para os administrados e para a própria Administração Pública, e considerando que a hipótese de pagamento por meio de cartão de crédito constituíra uma forma de otimizar o recolhimento de valores pela Administração Pública, é inegável a concretização legítima do princípio da eficiência administrativa.

Apesar de a remuneração da empresa operadora de cartão de crédito ser feito pelo Administrado interessado em utilizar o serviço, a relação jurídica firmada entre essas empresas e a Administração Pública é formalizada por meio de um acordo ou ajuste. Isto é, apesar das diferentes denominações possíveis (convênio, acordo, ajuste, etc.), o referido ajuste é, em última instância, um contrato administrativo. Conforme leciona André Luiz Freire, o contrato administrativo é um ato administrativo bilateral que introduz normas jurídicas infralegais e cogentes para ambas as partes da relação jurídica<sup>23</sup>. O autor ainda aponta que, em relação ao contrato administrativo, a autonomia da vontade existe apenas do lado do particular, que poderá decidir se firma ou não o contrato administrativo<sup>24</sup>.

Dessa forma, considerando que o contrato administrativo estabelecerá as regras pelas quais as operadoras de cartão de crédito irão oferecer seus serviços, nada impede que haja previsão expressa determinando que a remuneração destas seja feita pelo administrado que voluntariamente opte por utilizar o pagamento por meio de cartão de crédito.

Ante todo o exposto, fica devidamente comprovado que as empresas de cartão de crédito podem firmar um acordo, um ato administrativo bilateral, com o Poder Público para disponibilizar essa opção de pagamento aos contribuintes e devedores. Além de não haver qualquer prejuízo ou onerosidade ao interesse público, há também a otimização do princípio da eficiência, o que por si só corrobora ainda mais para a legitimidade desse serviço.

Inclusive, importante ressaltar que essa operação implica em nenhum risco para a entidade pública. Isso porque o eventual cancelamento do pagamento perante a instituição bancária ou a administradora de cartão de crédito não resultará em prejuízo ao erário. O pagamento desses valores se mantém, visto que a responsabilidade sobre esses valores cancelados será das empresas de cartão de crédito.

As regras do Sistema Brasileiro de Pagamentos são claras quanto a isso. No caso de transferências de valores, as ordens de transferências de fundos podem ser emitidas pelos

---

Ltda.; e Município de São Paulo, que permite o pagamento de multas de trânsito por meio de qualquer uma das empresas credenciadas.

<sup>23</sup> FREIRE, André Luiz. *Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 54.

<sup>24</sup> FREIRE, André Luiz. *Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 50.

participantes do Sistema de Transferência de Reservas (“STR”) em nome próprio ou por conta de terceiro, a favor do destinatário. A transferência desses valores é final, isto é, irrevogável e incondicional<sup>25</sup>.

## 2. A FORMALIZAÇÃO DO AJUSTE ENTRE AS EMPRESAS OPERADORAS DE CARTÃO DE CRÉDITO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Inexigibilidade de licitação e credenciamento

Superada a questão quanto à possibilidade jurídica da celebração de um acordo entre as empresas operadoras de cartão de crédito e a Administração Pública para a oferta do pagamento de valores públicos por meio de cartão de crédito, passamos a analisar a necessidade ou não de procedimento licitatório.

Via de regra, a Administração Pública deve sempre celebrar contratos por meio de licitação. Tal diretriz está implicitamente disposta no art. 37, *caput*, por meio do princípio da impessoalidade, e expressamente disposta no inciso XXI, que dispõe:

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;

A Lei 8.666/1993 (“Lei de Licitações”) regula o citado dispositivo constitucional, dispondo sobre as regras gerais para licitações e contratos administrativos. A licitação, na lição de Bandeira de Mello, é:

(...) o certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas<sup>26</sup>.

O pressuposto da licitação, em suma, é a possibilidade de concorrência entre os diversos fornecedores de um determinado bem/serviço. A própria existência do instituto da licitação só

---

<sup>25</sup> Informação disponível no site: <https://www.bcb.gov.br/htms/novapaginaspb/str.asp> acesso em 24/04/2020.

<sup>26</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 532.

existe porque a Administração Pública não pode utilizar critérios subjetivos para selecionar um fornecedor dentro de uma gama de possibilidades.

Todavia, nem sempre a competição é viável. Quando não há competição, a licitação não é exigível. A possibilidade de não haver licitação, nesses casos, está autorizada pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e definido na Lei de Licitações em seu art. 25.

O art. 25 dispõe que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição. As hipóteses de inexigibilidade previstas nos incisos do art. 25 são exemplificativas, visto que a Lei não conseguiria prever de antemão todas as hipóteses em que a competição é inviável.

Inclusive, a jurisprudência já consolidou entendimento pelo caráter exemplificativo do rol de hipótese previsto nos incisos do art. 25 da Lei de Licitações. Transcrevemos precedentes do Tribunal de Contas da União:

16. De acordo com a legislação citada acima, aplica-se, para a situação em análise, a Lei 8.666/1993, que na cabeça do seu art. 25, traz a ‘inviabilidade de competição’ como única condição para que se considere inexigível a licitação, considerando que os incisos desse artigo contêm rol meramente exemplificativo. Dessa forma, tendo em vista a condição de exclusividade da (...), gerada pela norma local, entendo que está caracterizada a impossibilidade de disputa pela contratação.  
(Acórdão 648/2014, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro);

As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei 8.666/1993 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no caput do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição.  
(Acórdão 2.418/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

Logo, diante de uma situação do mundo fenomênico em que se verifique a inviabilidade de competição, afasta-se a exigência da licitação.

Comumente, a ausência de competição se dá em razão da existência de apenas um fornecedor de um determinado bem ou serviço. Entretanto, existe a hipótese de inviabilidade de competição em razão da possibilidade da contratação de todos os fornecedores existentes. Tal hipótese de inexigibilidade de licitação é denominada de *credenciamento*.

O credenciamento, na lição de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha, é o sistema pela qual a Administração Pública convoca ou contrata todos os potenciais ofertantes para certo objeto, visto que há a intenção de propiciar a contratação de uma universalidade

indeterminada de interessados<sup>27</sup>. Não há, portanto, relação de exclusão entre os ofertantes.

Joel Menezes Niebuhr explica que o credenciamento não está previsto em lei, mas decorre justamente da inviabilidade de competição, em razão de uma dada realidade fática.<sup>28</sup>

O credenciamento se apresenta uma opção interessante e prática nas hipóteses em que é vantajoso selecionar mais de um fornecedor para a prestação de determinado bem ou serviço. Assim, o instituto propicia a coexistência entre todos os fornecedores e assegura uma economicidade no processo de seleção. Nesse sentido, o credenciamento demanda necessariamente a inexistência da relação de exclusão entre os potenciais fornecedores.

Peguemos o exemplo de empresas que fornecem empréstimos consignados à servidores públicos. Nesse caso, a promoção de uma licitação que selecione apenas uma empresa implicaria na imposição de um monopólio forçado aos servidores. No entanto, é de interesse público que o servidor público possa selecionar qual dessas empresas fornece o empréstimo consignado com as melhores condições. Assim, não há como selecionar apenas uma empresa.

A possibilidade da utilização do credenciamento já é aceita pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”), conforme demonstramos pelos precedentes abaixo:

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei n. 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.

(Acórdão 3.567/2014, Plenário, Min. Rel. José Mussi Monteiro).

(...) embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal.

(Acórdão 351/2010, Plenário, Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa).

Portanto, a inviabilidade de competição resulta na inexigibilidade da licitação. Na hipótese de inexigibilidade, quando não há relação de exclusão, haverá o credenciamento, que é

---

<sup>27</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando César Vernalha. *Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 511.

<sup>28</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 100.

o meio idôneo para promover a contratação ou disponibilização de serviços que devem ser prestados por mais de um fornecedor.

## **2.2 O credenciamento de empresas que viabilizem o pagamento por cartão de crédito**

Quando não há possibilidade de competição, configura-se a inexigibilidade de licitação. Quando não há relação de exclusão, dentro dessa hipótese, haverá o credenciamento. No caso do serviço prestado pelas empresas de cartão de crédito, verifica-se total subsunção aos conceitos de inexigibilidade de licitação e credenciamento acima expostos.

A disponibilidade de uma opção de pagamento de valores públicos ao contribuinte ou devedor não implica na exclusão de outras formas também coexistirem. Tanto é assim que o contribuinte ou devedor poderá pagar à vista diretamente à Administração Pública ou por meio de uma empresa de cartão de crédito.

Poderá em um mesmo município ou estado haver mais de uma empresa de cartão de crédito prestando exatamente o mesmo serviço. As condições mínimas do serviço deverão ser observadas conforme disposições do edital de credenciamento a ser editado pela Administração Pública, mas cada empresa poderá oferecer condições diferentes para cada parcelamento e pagamento via cartão de crédito. Cabe ao cidadão optar pela opção mais vantajosa segundo sua própria autonomia da vontade.

Inclusive, a licitação não só é inviável, mas também indevida. Caso um município ou estado promova uma licitação e selecione apenas uma empresa de cartão de crédito, haverá um monopólio desse serviço. Isso contrariaria de plano o interesse público, visto que a avaliação das condições de crédito, juros e pagamento podem ser perfeitamente feitas pelo próprio contribuinte ou devedor.

Portanto, no caso ora analisado, é indiscutível que não é de interesse público a prestação do serviço em questão por apenas uma empresa. Como não há relação de exclusão, deverá haver necessariamente um procedimento de credenciamento para permitir que todas as empresas operadoras de cartão de crédito tenham a possibilidade de se credenciar no município ou estado e prestar seus serviços para a população.

## **3. CONCLUSÃO**

A partir do que foi exposto acima, é possível tecer as seguintes conclusões.

O pagamento parcelado por meio de cartão de crédito de tributos e outros valores

públicos é juridicamente viável. O serviço prestado pelas empresas de cartão de crédito em nada afetará a obtenção da receita pública, seja porque o serviço não é remunerado pela Administração, seja porque a Administração Pública receberá o valor pago pelo contribuinte ou devedor em sua integralidade. O serviço prestado pelas empresas de cartão de crédito constitui, em suma, numa opção de pagamento ao administrado, o que não afeta a indisponibilidade do interesse público e a legalidade administrativa, bem como concretiza o princípio da eficiência administrativa. Mais do que isso, não há qualquer violação aos direitos fundamentais.

Não há necessidade de realização de prévia licitação para permitir que as empresas de cartão de crédito prestem o referido serviço à Administração Pública, mas o prévio processo de credenciamento é imprescindível. O serviço em questão não implica em uma relação de exclusão entre os fornecedores. Em um mesmo município ou estado poderão coexistir mais de uma empresa operadora de cartão de crédito prestando o mesmo serviço. Dessa forma, é nítida a inexistência de viabilidade de concorrência, devendo a Administração Pública promover um processo de credenciamento, permitindo que todas as empresas interessadas que cumpram com os requisitos mínimos exigidos operem dentro do município ou estado.

## REFERÊNCIAS

- ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. Milano, Giuffrè, 1966. Volume I.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.
- FREIRE, André Luiz. *Manutenção e Retirada dos Contratos Administrativos Inválidos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros

Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando César Vernalha. *Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.