



## NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 03/2015

**AUTOR DA CONSULTA:** Eudilon Donizete Pereira – Cel PM, Presidente do DETRAN/TO, nos termos do OF/DETRAN-TO/GAB/PRES Nº 8448/2015.

**TEOR DA CONSULTA:** Esclarecimentos acerca dos procedimentos legais para delegação do serviço de vistoria de identificação veicular, e sobre permissão de uso de imóvel público pelo particular.

### RESPOSTA:

A matéria é regida pelas disposições contidas na Constituição da República Federativa do Brasil, especificamente em seu art. 175; na Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos; na Lei Federal nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, na Lei Estadual nº 1.758, de 2 de janeiro de 2007, que reestrutura a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Tocantins, dá nova denominação a esta e adota outras providências, no Decreto estadual nº 3.133, que homologa o Regulamento da Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos –ATR, e ainda, no arcabouço doutrinário do Direito Administrativo Brasileiro.

2. Por meio do expediente supracitado o consulente traz à baila dois questionamentos, primeiro solicita informações sobre os procedimentos legais a serem adotados na delegação à pessoa física ou jurídica de direito privado, do serviço de vistoria de identificação veicular, e segundo, informa que pretende cobrar do particular o valor de mercado pelo uso dos galpões onde serão prestados os serviços de vistoria pelo contratado.

3. Diante do caso em tela, necessário se faz perpassarmos pelos conceitos e características de serviço público e suas formas de execução, bem como, pelo conceito de bem público e suas possibilidades de uso pelo particular.

4. Serviço Público. O conceito é amplo. Abarca as atividades de oferecimento de comodidades ou utilidades materiais, bem como as jurídicas, as fruíveis diretamente (transporte coletivo, coleta de lixo) ou indiretamente (segurança pública) pelos administrados de forma preponderante, ou pela Administração (serviços administrativos). A prestação é da Administração Pública (órgãos) ou de seus delegados (sociedade de economia mista, empresa pública) ou, ainda, de seus concessionários e permissionários (empresas privadas). "Em sentido objetivo a



expressão “serviço público” reporta a uma determinada atividade, ou a um conjunto de atividades.”<sup>1</sup>

5. Os serviços públicos devem ser prestados aos usuários com a observância dos requisitos da permanência, da generalidade, da eficiência, da modicidade das tarifas e da cortesia, de acordo com o magistério da maioria dos especialistas. De qualquer maneira, os serviços públicos deverão ser prestados, não importando a forma, se (**direta** - executados pela própria administração; ou de forma **indireta** - executados por entidades diversa do ente que recebera sua titularidade) dessa prestação, de modo adequado, como quer a Lei Maior (art. 175, parágrafo único, IV);

6. A forma indireta de prestação de serviço público se dá de dois modos: 1) **outorga**, quando entidades da Administração Indireta recebem a titularidade e a atribuição de executar o serviço, por meio de lei específica. 2) **delegação**, quando entidades privadas recebem a atribuição de executarem o serviço, por meio de contrato administrativo celebrado com o ente da administração competente.)

7. Com efeito, no que tange aos procedimentos para delegação dos serviços de vistoria de identificação veicular, caso em tela, estes devem estar em conformidade com o que disciplina a Lei Federal nº 8.987/95, que em seu artigo 2º, inciso II, e art. 14, que assim dispõem:

“Art. 2º...

II – concessão de serviço público; a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresa que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;”

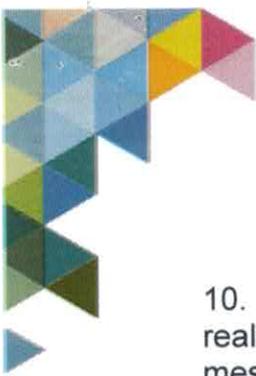
Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.”

8. Assim, a escolha do prestador (concessionário ou permissionário) será sempre por licitação, conforme exigência consignada no art. 175 da Constituição Federal, de modo que a prévia licitação é requisito fundamental para a realização de contrato de concessão, devendo ser processada nos termos da Lei 8.666/93.

9. A Lei 8.987/1995 contém os preceitos específicos pertinentes às licitações prévias às concessões e permissões de serviços públicos. Supletivamente estão essas licitações sujeitas à Lei 8.666/1993. Significa dizer, não existindo disposição própria na Lei 8.987/1995, incidem as normas relativas às licitações em geral, estabelecidas na Lei 8.666/1993.

<sup>1</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado. 19. ed. Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.





10. A Lei 8.987/1995 exige que a licitação prévia às concessões seja realizada exclusivamente na modalidade **concorrência** (art. 2º, §1º), e o art. 15 da mesma lei estabelece os possíveis critérios de julgamento a serem adotados nas licitações prévias às concessões de serviços públicos, conforme abaixo citados:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação

§ 4º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira. (**grifamos**)

11. Note-se que embora o menor preço não seja o único critério de julgamento, a **modicidade das tarifas** é elemento fundamental no julgamento objetivo das propostas para a concessão de serviço público, devendo ser considerado o menor valor da tarifa cobrada pelo serviço público a ser prestado, ou a melhor proposta técnica, e ainda a combinação dos dois, a depender do que seja definido em edital, se preço fixado ou desconto na tarifa, conforme bem explicita o dispositivo acima citado.



*[Handwritten signature and initials]*

12. Os demais aspectos do Edital de licitação para concessão ou permissão de serviços públicos, que deve ser elaborado pelo poder concedente estão elencados no art. 18 do mesmo diploma legal, que cuidou de elencar todos os seus elementos indispensáveis, assim dispendo:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;





XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra;

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

13. Destaca-se aspecto relevante no procedimento licitatório para concessão e permissão de serviços públicos, que é a possibilidade de inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, conforme o art. 18-A da Lei Federal nº 8.987/95.

14. Após todos os trâmites legais do processo e do procedimento licitatório, passa-se à fase de formalização e assinatura do necessário contrato administrativo, firmado entre o poder concedente e o concessionário dos serviços, vencedor do certame, cujas cláusulas essenciais estão dispostas no art. 23 da referida lei de concessões, devendo o seu extrato ser publicado em Diário Oficial do Estado, conforme o rigor do art. 61, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, dispondo igualmente neste sentido a Resolução 466/2013 – CONTRAN, em seu artigo 6º, inciso I, no que refere aos contratos de delegação de serviços de vistoria de identificação veicular.

15. Importa informar que compete à Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR “a regulação e a fiscalização dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Tocantins, de sua competência ou a ele delegados por outros entes da Federação, em decorrência de legislação, convênio ou contrato”, conforme dispõe o art. 4º da Lei Estadual nº 1.758/2007, em cujo rol de serviços apresentados está o serviço de inspeção de segurança de veículos, devendo, portanto, ser consultada antes da delegação.

16. Já no tocante ao interesse da autarquia, em cobrar do particular valor de mercado pelo uso do galpão, sendo este bem público, situado no terreno da CIRETRAN, iniciamos apresentando os importantes institutos jurídicos, sob a luz dos quais aqui trabalharemos, sendo eles, bens públicos e permissão de uso.

17. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles trouxe a seguinte definição de bem público, vejamos:

“Conceito – Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a



Handwritten signature and initials in the bottom right corner.



qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e fundacionais e empresas governamentais.”<sup>2</sup>

Já no tocante à permissão de uso, temos o conceito apresentado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que aduz:

“é o ato administrativo unilateral, discricionário, **gratuito ou oneroso**, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público.”<sup>3</sup>  
**(grifamos)**

18. A partir da definição de bens públicos, acima citado, entende-se que os referidos galpões se enquadram perfeitamente como tal, e quanto à possibilidade de cobrar aluguel do particular, entende-se, segundo a doutrina de (ALEXANDRINO 2011. Pag. 940), que “é possível a administração pública outorgar a particulares determinados o uso privativo de bem público. Essa outorga, que exige sempre um instrumento formal, está sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência exclusivo da própria administração e pode ser feita mediante remuneração pelo particular, ou não.”

19. Assim, o particular pode utilizar bem público mediante deferimento de ato ou contrato administrativo e sob a fiscalização do Poder Público, destacando-se algumas notas referentes ao regime jurídico da utilização por particulares, quais sejam: compatibilidade com o interesse público; consentimento da Administração; observância de condições fixadas pela Administração; pagamento de preço; precariedade.

20. Com efeito, o instituto da Permissão é o mais adequado para o caso, pelo fato de formalizar-se através ato unilateral, precário e discricionário, pode sempre ser modificado e revogado pela Administração quando o interesse público assim exigir.

21. Quanto à exigência de compatibilidade com o interesse público, verifica-se que esta será atendida, haja vista que o imóvel será utilizado para a realização de vistoria e identificação veicular, serviço este prestado por ocasião de transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, e objetiva verificar a autenticidade da identificação do veículo e da sua documentação, a legalidade da propriedade, se o veículo dispõe de equipamentos obrigatórios e se estão funcionando – RESOLUÇÃO 466 CONTRAN.

22. Importa ressaltar que a realização dos trâmites legais para a caracterização da permissão depende de licitação, pois, ainda que a modalidade de outorga possa ser deferida sem a exigência de lei autorizadora, faz se necessário a observância do que dispõe o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõe:

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, **permissões** e locações da

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. P.586.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. P. 691.



Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and the initials 'B7'.

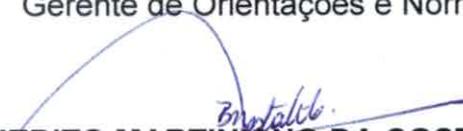


Administração pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei." (grifamos)

23. Com efeito, informamos que os procedimentos legais a serem adotados para a delegação à pessoa jurídica de direito privado do serviço de vistoria de identificação veicular, são os determinados pela Lei Federal nº 8.987/95, e no que couber os disciplinados pela Lei Federal nº 8.666/93. Já no que se refere à permissão de uso do galpão, esta pode sim ser feita mediante remuneração pelo particular, por meio de contrato administrativo, de natureza precária, e sob a fiscalização do poder público, precedida de licitação, em cumprimento ao que dispõe a Lei Federal nº 8.666/93;

**SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DE AÇÕES DE CONTROLE INTERNO**, aos 22 dias do mês de maio de 2015.

  
**ELIANA RODRIGUES DA SILVA**  
Gerente de Orientações e Normas

  
**BENEDITO MARTINIANO DA COSTA NETO**  
Diretor de Controle e Avaliação da Gestão

  
**SHARLLES FERNANDO BEZERRA LIMA**  
Superintendente de Gestão de Ações de Controle Interno

I – De acordo com a orientação. Encaminhe-se ao órgão consultante e, a posteriore, sua publicação no site desta CGE.

Em: 22/05/2015

  
**LUIZ ANTONIO DA ROCHA**  
Secretário-Chefe

