

## CONCESSÃO DE PÁTIOS VEICULARES

**Karlin Olbertz Niebuhr**

*Mestre em Direito pela USP*

*Advogada de Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

Uma estratégia para o aumento da eficiência e a redução dos gastos públicos com a remoção, depósito e guarda de veículos automotores em decorrência de infrações de trânsito pode consistir na prestação integralizada desses serviços pela iniciativa privada.

### **1. Apreensão e remoção de veículo: dados concretos**

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB prevê as hipóteses de apreensão, remoção e retenção de veículos em decorrência de infrações de trânsito.

A apreensão do veículo é uma das penalidades previstas no art. 256 (inc. IV) para sancionamento de infrações de maior potencial ofensivo. Com exceção da infração do art. 229 – uso indevido de aparelho sonoro que perturbe o sossego público, que é de gravidade média, todas as demais infrações a que se comina a penalidade de apreensão do veículo são graves ou gravíssimas.

A remoção do veículo não é uma penalidade, mas uma medida administrativa aplicável a situações em que a infração impõe a retirada do veículo de circulação, para que haja o saneamento de irregularidades sem obstrução da via. Também é aplicada como providência preparatória à penalidade de apreensão. Não cabe a remoção quando a irregularidade puder ser sanada no local da infração (art. 271, § 9º, incluído pela Lei 13.160/2015), hipótese em que se aplica a retenção.

Os veículos removidos e apreendidos são levados a depósitos (“pátios”), onde ficam sob custódia do depositário. Há pátios sob a responsabilidade dos diversos órgãos públicos competentes para operações de trânsito (DNIT, DERs, Detrans, Polícias Rodoviária, Civil e Militar), que prestam os serviços correspondentes, de remoção, depósito e guarda, de forma direta ou indireta (com o auxílio de particulares).

No Estado do Paraná, estima-se que os pátios veiculares geram custos R\$ 10 milhões por mês aos cofres públicos, em virtude de despesas com aluguel de terrenos, gestão do espaço, segurança patrimonial, etc. São recolhidos 19 mil veículos por mês e, em meados de 2015, existia um

contingente de 53 mil veículos parados em 542 pátios.<sup>1</sup> Os dados não são melhores em outras localidades do país.

O caso é tanto mais grave quando se têm em vista o prejuízo sistêmico. Há superlotação dos pátios, exposição dos veículos a intempéries, difícil acesso pelo cidadão, morosidade e burocracia para o pagamento das diárias, ocupação de espaços irregulares e soluções provisórias inadequadas (como manter os veículos nas delegacias de polícia).

## 2. As inovações no Código de Trânsito Brasileiro (CTB)

Em 2012, o CTB foi alterado. A Lei 12.760/2012 acrescentou o § 5º ao art. 262, que trata dos veículos apreendidos, com a seguinte redação: “O recolhimento ao depósito, bem como a sua manutenção, ocorrerá por serviço público executado diretamente ou contratado por licitação pública pelo critério de menor preço”. Portanto, o CTB passou a expressamente admitir a contratação de particulares para o desempenho dos serviços, ditos públicos, de recolhimento de veículos e manutenção em depósito.

Mais recentemente, sobreveio a Lei 13.160/2015 (com vigência a partir de janeiro de 2016), que produziu alterações ainda mais significativas na disciplina do tema.

A Lei 13.160/2015 revogou a Lei 6.575/1978, que tratava do depósito e da venda dos veículos dos pátios. Deu nova redação ao art. 328 do CTB, para estabelecer que, decorrido o prazo de *sessenta* dias sem reclamação do proprietário do veículo apreendido ou removido, o veículo será destinado a avaliação e leilão (a Lei 6.575/1978 falava em *noventa* dias). Previu, ainda, detalhes da disciplina do leilão (preferencialmente eletrônico) e da classificação desses veículos, segundo as categorias “conservado” e “sucata”.

Como é evidente, as inovações trazidas pela Lei 13.160/2015 têm por finalidade agilizar os leilões, para redução dos prejuízos com a estada dos veículos nos pátios.

Mas a Lei 13.160/2015 também incluiu um § 4º no art. 271, que trata dos veículos removidos, para prever que “A remoção, o depósito e a guarda do veículo serão realizados diretamente por órgão público ou serão contratados por licitação pública”.

## 3. A Medida Provisória 699/2015

Em 11.11.2015 foi publicada a Medida Provisória 699/2015, que acrescentou o art. 271-A ao CTB. Eis a redação do dispositivo:

<sup>1</sup> Cf. <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=86169&tit=Governo-debate-proposta-de-concessao-de-patios-veiculares>. Acesso em 17.04.2016.

*“Art. 271-A. Os serviços de recolhimento, depósito e guarda de veículo poderão ser executados por ente público ou por particular contratado.*

*§ 1º Os custos relativos ao disposto no caput são de responsabilidade do proprietário do veículo.*

*§ 2º Os custos da contratação de particulares serão pagos pelo proprietário diretamente ao contratado.*

*§ 3º A contratação de particulares poderá ser feita por meio de pregão.*

*§ 4º O disposto neste artigo não afasta a possibilidade de o ente da federação respectivo estabelecer a cobrança por meio de taxa instituída em lei.*

*§ 5º No caso de o proprietário do veículo objeto do recolhimento comprovar, administrativamente ou judicialmente, que o recolhimento foi indevido ou que houve abuso no período de retenção em depósito, é da responsabilidade do ente público a devolução das quantias pagas por força deste artigo, segundo os mesmos critério da devolução de multas indevidas.”*

O art. 271-A reitera a admissão de que a remoção, o depósito e a guarda dos veículos possa ser realizada por particulares contratados. Não houve exigência categórica da necessidade de licitação, mas o § 3º estabeleceu que a contratação de particular poderá ser feita por pregão.

Por outro lado, o § 2º estipulou que *“Os custos da contratação de particulares serão pagos pelo proprietário diretamente ao contratado”* (embora o § 4º tenha assegurado a possibilidade de cobrança por taxa).

A previsão causa perplexidade. As únicas modalidades de contratação administrativa que envolvem o pagamento direto pelo usuário do serviço ao prestador são a permissão e a concessão – instrumentos que seriam coerentes com a categorização dos serviços de remoção, depósito e guarda como serviços públicos (art. 262, § 5º, do CTB). Mas não é disso que se trata – até porque o procedimento do pregão não pode ser utilizado para outorga de permissão ou de concessão, mas apenas para a contratação de bens e serviços comuns (Lei 10.520/2002, art. 1º).

Outra evidência de que a MP 699/2015 não é compatível como regime de concessão (ou permissão) reside no § 5º, no qual se prevê que, *“No caso de o proprietário do veículo objeto do recolhimento comprovar, administrativamente ou judicialmente, que o recolhimento foi indevido ou que houve abuso no período de retenção em depósito, é da responsabilidade do ente público a devolução das quantias pagas por força deste artigo, segundo os mesmos critério da devolução de multas indevidas”*.

Como se sabe, o concessionário (ou permissionário) executa o serviço em nome próprio e por sua conta e risco, cabendo a ele a responsabilidade por danos decorrentes da prestação (art. 25 da Lei 8.987/1995). A responsabilidade da Administração Pública, no caso, poderá ser apenas subsidiária. Somente se afigura cabível admitir a responsabilidade direta da

Administração em vista de terceiros nas hipóteses de contratação de obras, bens e serviços.<sup>2</sup>

De todo modo, essas dificuldades estarão superadas uma vez que a MP 699/2015 não foi convertida em lei e sua vigência se encerra em 19.04.2016.

#### **4. O credenciamento de particulares**

Tem-se notícia do credenciamento de particulares pelos Detrans para prestação dos serviços de remoção, depósito e guarda de veículos.

O credenciamento envolve a estipulação de requisitos de habilitação pela Administração Pública, cujo atendimento pelos interessados conduz ao seu cadastro como fornecedores ou prestadores de serviço, todos aptos e em idênticas condições de serem contratados. Não existe relação de exclusão entre as contratações, de modo que a Administração pode contratar qualquer um dos credenciados. Exige-se, contudo, respeito à isonomia.<sup>3</sup>

O problema do credenciamento, no caso de guinchos e pátios veiculares, consiste na necessidade de se ter em vista as peculiaridades de cada situação, para propiciar a solução menos custosa ao sistema. Não se trata de contratações indiferentes. A seleção aleatória de um prestador do serviço pode conduzir ao percurso de maiores distâncias e ao risco de admissão de prestadores de serviço inadequado.<sup>4</sup>

#### **5. A contratação de particulares pelo poder público**

A caracterização de uma atividade de natureza empresarial e a comutatividade da relação que será estabelecida entre poder público e particular para o desempenho de serviços de remoção, depósito e guarda de veículos impõem como única solução que as contratações sejam firmadas segundo um dos seguintes regimes: das contratações de bens, obras e serviços (Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002 – regime do qual não se exclui o credenciamento, mas cuja solução parece inadequada, pelas razões acima

---

<sup>2</sup> Uma outra interpretação para o § 5º do art. 271-A poderia ser a de que, tendo força de lei, teria criado hipótese de responsabilidade objetiva da Administração.

<sup>3</sup> Sobre o tema do credenciamento, confira-se JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 58-59.

<sup>4</sup> Vale esclarecer que uma situação muito diferente é aquela dos despachantes ou dos médicos habilitados (“credenciados”) pelos Detrans para realização do exame de aptidão física e mental. O CTB não exige licitação para esses serviços nem impõe contrato entre os Detrans e tais profissionais. Mas é verdade que a delimitação desses conceitos não é clara e envolve discussões muito atuais em Direito Administrativo, relacionadas ao desempenho por particulares de atividades de verificação e fiscalização, reconduzíveis ao poder de polícia administrativa.

expostas), da concessão comum (Lei 8.987/1995) e das PPPs (Lei 11.079/2004).<sup>5</sup>

A Lei 8.666/1993 traz o regime geral de contratação de bens, obras e serviços pela Administração Pública. Em princípio, não existe óbice a que a licitação para essa espécie de contratação se realize mediante pregão (Lei 10.520/2002), em vista da natureza comum dos serviços.

A contratação segundo o regime da Lei 8.666/1993 (ou Lei 10.520/2002) traduziria uma relação de prestação de serviços pelo contratado à própria Administração, a quem competiria sua remuneração. Perante o usuário do serviço, a própria Administração é que figuraria como prestadora. A opção envolveria discussões quanto aos limites da terceirização desses serviços e quanto à sua configuração como “serviços públicos”. Lembre-se que o CTB menciona que o recolhimento de veículo “*ao depósito, bem como a sua manutenção, ocorrerá por serviço público*” (art. 262, § 5º).

A concessão da Lei 8.987/1995 traduz a delegação a um particular de serviços públicos em sentido estrito (ou de competências estatais). O particular contratado (concessionário) prestaria os serviços em seu próprio nome e por sua conta e risco. Por outro lado, ainda que não se concluísse pela existência de serviços propriamente públicos, caberia a concessão, que pode ser utilizada para as mais variadas finalidades que envolvam competências estatais (inclusive de poder de polícia) e o proveito de terceiros.

Ainda com subsídio no regime da Lei 8.987/1995, não seria despropositado cogitar de uma concessão de bem público, em que o particular ficaria responsável, por exemplo, somente pela gestão do pátio público.

As concessões da Lei 11.079/2004 (chamadas “parcerias público-privadas”) podem ou não envolver a delegação de serviços públicos. A concessão patrocinada será uma concessão de serviço público com regime peculiar no que tange, principalmente, à remuneração e às garantias do particular; mas a concessão administrativa, outra modalidade prevista na norma, será uma concessão de objeto complexo, que envolverá serviços prestados ao poder público e pode ou não abranger a prestação de um serviço público, remunerada exclusivamente pelo poder público.

A opção pela concessão tem se verificado na prática. Os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Maranhão e Paraná já desenvolvem projetos e procedimentos de manifestação de interesse (PMIs) para concessão comum ou concessão administrativa (PPP) desses serviços.

Note-se que pelo menos no Maranhão e no Paraná vigoram leis estaduais recentes que autorizam a concessão dos serviços de remoção, depósito e guarda (Lei 10.251/2015 do Maranhão e Lei 18.666/2015 do Paraná), reconhecendo-os como serviços públicos.

---

<sup>5</sup> A referência a esses regimes não deve desconsiderar a legislação pertinente a cada ente federativo competente.

## 6. O projeto em desenvolvimento no Paraná

No Estado do Paraná, cogitou-se de concessão comum ou de PPP, na modalidade de concessão administrativa. A concessão, dita de “pátios veiculares”, tem por objeto todo o sistema de remoção, depósito e guarda de veículos.

Foi publicado termo de referência para concessão comum, por 25 anos, remunerada por tarifas de remoção (guincho e vistoria) e guarda (diária). O exame do termo de referência evidencia a amplitude do projeto, que “*objetiva a exploração de serviço público que engloba: remoção, vistoria, guarda, liberação, cobrança de tarifas dos veículos apreendidos e/ou retidos no território paranaense; gestão, manutenção e conservação dos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS; os serviços de comunicação e as modernizações tecnológicas que se fizerem necessários; bem como a recuperação das áreas atuais ocupadas pelo ESTADO*”.<sup>6</sup>

O projeto está em desenvolvimento e se pretende atrativo à iniciativa privada. Sem adentrar nas especificidades do termo de referência, o que foge ao objetivo desta breve exposição, o fundamental é reconhecer os benefícios de um projeto integralizado. Não se trata de soluções pontuais, com prejuízo logístico e de escala, mas de uma solução ampla, fundada em recursos de tecnologia da informação, para garantir o atendimento adequado aos usuários e permitir o retorno dos investimentos em níveis satisfatórios ao concessionário.

### Informação bibliográfica do texto:

NIEBUHR, Karlin Olbertz. Concessão de pátios veiculares. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 110, abril de 2016, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>, acesso em [data].

---

<sup>6</sup> Cf. [http://www.casacivil.pr.gov.br/arquivos/File/conselhogestor/licitacao/Termode\\_Referencia\\_Patios\\_Veiculares\\_Integrados.pdf](http://www.casacivil.pr.gov.br/arquivos/File/conselhogestor/licitacao/Termode_Referencia_Patios_Veiculares_Integrados.pdf). Acesso em: 17.04.2016.