



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

Processo nº: 00600-00003333/2020-74

Jurisdicionado: Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB

Assunto: Parcerias público-privadas e concessões comuns

Ementa: Contrato de Concessão. Outorga de Concessão para a implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal, objeto do PMI nº 02/2019-SEMOB. Decisão nº 3473/2021: Determinação à SEMOB. **Nesta fase:** Unidade Técnica – Análise do Decreto Distrital nº 43961/2022 à luz da Lei Complementar Distrital nº 692/2004. Opina pela adequação do aludido decreto. Requerimento do SINDETRAN/DF, com pedido de medida cautelar. **VOTO:** Convergência parcial com Corpo Técnico. Determinações à SEMOB.

RELATÓRIO

Tratam os autos do acompanhamento dos procedimentos preparatórios com vista à outorga de concessão para a implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal (denominado Projeto Zona Verde). A atuação desta Corte de Contas, nesta oportunidade, refere-se ainda ao **Primeiro Estágio** de acompanhamento do certame, em consonância com as disposições do art. 8º da Resolução nº 290/2016.

Perpassando pelo histórico decisório dos autos, verifico que a Corte determinou à SEMOB, por meio da Decisão nº 3473/2021:

(...)

II – determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal que condicione a abertura dos procedimentos licitatórios da concessão do serviço público de estacionamento de veículos automotores de passageiros ou cargas, em logradouros públicos e em áreas pertencentes ao Distrito Federal, à expedição de regulamentação própria, em complementação às disposições da LC nº 692/2004;

III – autorizar: a) o envio de cópia da Instrução nº 84/2021 – DIGEM3, do Papel de Trabalho nº 14 – Análise do Orçamento dos Estacionamentos (associados aos autos) e deste



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

Decisum à Semob/DF para que se manifeste, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das impropriedades referenciadas, em especial, nos parágrafos 19, 23, 34, 38, 40, 43, 50, 54, 56, 58, 62, 72, 91, 93, 101, 107, 112, 113, 116, e 126 a 129 da citada Instrução, procedendo, se for ao caso, aos devidos ajustes pertinentes no Edital e Anexos correspondentes do certame licitatório da concessão em exame;
(...)

Em atendimento ao item II da decisão suso transcrita, o ilustre Governador editou o Decreto Distrital nº 43961/2022, com o seguinte teor:

Art. 1º Fica instituído o Serviço de Estacionamento Rotativo nos logradouros públicos e em áreas pertencentes ao Distrito Federal.

Parágrafo único. Define-se Serviço de Estacionamento Rotativo a exploração, por meio de cobrança de tarifas aos usuários, de serviço público de estacionamento de veículos automotores de passageiros ou cargas, em logradouros públicos e em áreas pertencentes ao Distrito Federal.

Art. 2º Será de competência da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB):

I - a elaboração, o processamento e a execução da delegação, efetivada pelo contrato de concessão de serviço público, mediante licitação, para exploração do Serviço de Estacionamento Rotativo;

II - a regulação, o gerenciamento e a fiscalização da concessão a que se refere o inciso I.

Art. 3º O termo de concessão de serviço público conterá, entre outras disposições, as seguintes cláusulas obrigatórias:

I - o objeto, a área e o prazo da concessão;

II - o modo, a forma e as condições de exploração do Estacionamento Rotativo, com as disposições sobre a aferição das receitas, auditorias e fiscalização da arrecadação;

III - a forma de pagamento do ônus ao Poder Público Concedente;

IV - os critérios, a periodicidade e os índices a serem aplicados no reajuste de preços, bem como hipóteses e procedimentos de revisão dos preços para preservação do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado;

V - os direitos e obrigações do Poder Público Concedente, com previsão das eventuais necessidades futuras de alteração e expansão dos serviços e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - os direitos, as garantias e as obrigações da Concessionária, inclusive relacionados ao fiel cumprimento dos deveres assumidos por ela como contrapartida, e também referentes ao fornecimento, ampliação dos equipamentos e das instalações;

VII - o prazo para início da exploração dos serviços, bem como o fornecimento e instalação de equipamentos e realização das obras necessárias;

VIII - os direitos e deveres dos usuários do estacionamento rotativo para obtenção, informação e utilização dos serviços;

IX - as hipóteses e procedimentos para extinção antecipada da concessão, com disposição sobre a reversão dos bens ao Poder Público Concedente e os critérios para cálculo e forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

X - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a Concessionária e sua forma de aplicação;

XI - a forma de fiscalização das instalações, equipamentos, métodos e práticas de execução dos serviços, bem como de relacionamento da Concessionária com os agentes do Poder Público Concedente encarregados da fiscalização de trânsito e da atividade administrativa de polícia;

Art. 4º A delegação do Serviço de Estacionamento Rotativo não implicará, em qualquer



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

hipótese, na transferência da atividade administrativa de polícia e/ou do poder de fiscalização do poder Concedente, que permanecerá sob o exercício de seus agentes públicos.

Art. 5º A Concessionária responsável pelo serviço público contratará, prioritariamente, como mão de obra necessária à exploração dos estacionamentos, as pessoas que estejam prestando continuamente o serviço de guarda de veículos em cada uma das áreas públicas destinadas ao estacionamento.

Art. 6º Os monitores e quaisquer mãos de obra serão contratados pela Concessionária, cabendo à contratante a responsabilidade exclusiva de todos os encargos trabalhistas, não se estabelecendo qualquer vínculo empregatício entre terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

Art. 7º As áreas abrangidas pelo Serviço de Estacionamento Rotativo compreenderão os logradouros públicos destinados a estacionamento público, conforme projeto de urbanismo aprovado pelo órgão gestor do planejamento territorial e urbano, pertencentes ao Distrito Federal e serão detalhadas no termo de concessão e em norma específica expedido pelo Poder Concedente, que especificará também os períodos de cobrança e de utilização de cada área.

§ 1º Em épocas especiais e/ou datas comemorativas os horários estabelecidos poderão ser ampliados ou reduzidos por meio de ato da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB), ouvidos sempre os Órgãos de Trânsito.

§ 2º Os Projetos e as instalações realizados em espaço público como contrapartida da Concessionária devem ser aprovados pelos órgãos competentes.

Art. 8º O estacionamento rotativo será operacionalizado através de serviço eletrônico que permita o franqueamento da vaga.

Parágrafo único. Poderão ser incorporados novos meios de pagamento e tecnologias que facilitem a operacionalização do serviço, que promovam melhor controle de arrecadação e que ofereçam conforto e benefícios aos usuários, desde que submetido à aprovação da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB).

Art. 9º As isenções de pagamento das tarifas de estacionamento serão regulamentadas em norma específica expedida pelo Poder Concedente, e em observância às legislações vigentes, em especial à Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB).

Parágrafo único. A norma regulamentadora de que trata o caput poderá estabelecer critérios para isenções nas áreas residenciais, assim definidas pela legislação de uso e ocupação do solo vigente.

Art. 10. Além das disposições previstas na Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB) e das normas correlatas, será considerado como irregularmente estacionado nas áreas do Serviço de Estacionamento Rotativo, o veículo que:

- I - não efetuar o pagamento da tarifa estabelecida;
- II - estacionar nas áreas regulamentadas sem que tenha sido efetuada a habilitação do período de uso;
- III - tiver ultrapassado o tempo total de permanência adquirido;
- IV - estiver estacionado em vaga destinada a outra categoria;

§ 1º A permanência do condutor ou de outra pessoa no interior do veículo, não desobriga o pagamento da tarifa.

§ 2º Os veículos que se encontrarem estacionados sem o respectivo crédito, ou com o tempo vencido, serão notificados pelas agentes de fiscalização da Concessionária, e terão o prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir do horário da notificação de aviso, para a



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

regularização por meio da Tarifa de Pós-Utilização.

§ 3º A Tarifa de Pós-Utilização terá o valor definido em norma específica expedida pelo Poder Concedente.

Art. 11. Compete à Autoridade de Trânsito e aos agentes de trânsito exercerem a fiscalização, inclusive de forma remota por meio de sistemas de videomonitoramento, tomando as medidas administrativas cabíveis por descumprimento das normas gerais de circulação e conduta, conforme previsão na Lei 9.503/97 (CTB), dentro do exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito.

Art. 12. Ao Poder Público Concedente e à Concessionária não caberá qualquer responsabilidade por acidentes, danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza que os veículos dos usuários venham a sofrer nos locais de estacionamento, não sendo exigível da Concessionária a manutenção de qualquer tipo de seguro contra esses eventos.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Relativamente ao item III da Decisão nº 3473/2021, a Unidade Técnica, a partir dos esclarecimentos prestados pela SEMOB, declinou suas conclusões nas Informações nºs 18 e 19/2022-DIGEM3 (peças 107 e 109, respectivamente).

Tais instruções, apesar de analisadas por mim no Relatório/Voto de peça 127, não foram apreciadas pelo Plenário em virtude do pedido de vista do ilustre Conselheiro Inácio Magalhães (Decisão nº 1931/2023), que concluiu seu Voto/Vista nos seguintes termos:

Diante do exposto, preliminarmente ao exame da matéria, alerto o n. Relator quanto à:

I. necessidade de deliberar acerca do peticionamento:

a) protocolado, no dia 22.03.2022, pelo Conselho Comunitário da Asa Norte (e-DOC D63475AC-c, peça 112), requerendo sua “habilitação para sustentação oral na sessão de julgamento da representação promovida em face da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal”;

b) formulado, em 10.03.2023, pelo Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem os Órgãos e Entidades Executivos de Trânsito do Distrito Federal – Sindetran/DF, por meio de representante legal, constante dos e-DOCs 9223C600-e e F661EC76-e (peças 124/125, respectivamente), com pedidos de “habilitação, na forma do art. 119, § 1º da Resolução nº 296/2016”, de “apresentação de documentos e (...) aditamento de suas razões”, “nos termos do § 4º, do art. 119, da Resolução nº 296/2016” e de “cópia integral do processo 00600-00005902/2021-05-e”;

II. regulamentação da Lei Complementar Distrital n.º 692/2004, que “dispõe sobre a exploração do serviço público de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal”, pelo Decreto Distrital n.º 43.961/2022 (publicado no DODF de 22.11.2022), que trata “da Concessão Onerosa do Serviço Público de Exploração de Estacionamento Rotativo em vias e logradouros públicos do Distrito Federal”, podendo-se verificar os impactos advindos da aludida norma na presente



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

concessão comum, bem como se o decreto regulamenta, em sua totalidade, a matéria prevista na Lei Complementar Distrital n.º 692/2004 ou se há necessidade de edição de norma complementar como condicionante para publicação do edital de referência.

Aderi ao Voto Vista, e votei da seguinte forma, no que fui seguido à unanimidade:

Decisão n.º 2634/2023:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento dos requerimentos protocolados pelo Conselho Comunitário da Asa Norte (e-DOC D63475AC-c, Peça n.º 112), e pelo Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem os Órgãos e Entidades Executivos de Trânsito do Distrito Federal – Sindetrans/DF, por meio de representante legal, constante dos e-DOCs 9223C600-e e F661EC76-e (Peça n.ºs 124/125), deferindo-os;

II – autorizar a ciência desta decisão ao Conselho Comunitário da Asa Norte e ao Sindetrans/DF, informando-os do prazo de 15 (quinze) dias para o exercício das prerrogativas processuais previstas no Regimento Interno do TCDF, caso já não as tenha exercido, consoante previsto pelo §4º do art. 119;

III – determinar o retorno dos autos à unidade instrutiva para avaliação da regulamentação da Lei Complementar Distrital n.º 692/2004, que “dispõe sobre a exploração do serviço público de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal”, pelo Decreto Distrital n.º 43.961/2022 (publicado no DODF de 22.11.2022), que trata “da Concessão Onerosa do Serviço Público de Exploração de Estacionamento Rotativo em vias e logradouros públicos do Distrito Federal”, devendo-se verificar os impactos advindos da aludida norma na concessão em exame comum, bem como se o referido decreto regulamenta, em sua totalidade, a matéria prevista na Lei Complementar Distrital n.º 692/2004 ou se há necessidade de edição de norma complementar como condicionante para publicação do edital de referência.

Em atendimento ao item III do *decisum* suso transcrito, a Unidade Técnica, por meio da Informação n.º 21/2023-ATE (peça 146), analisou a compatibilidade do referido ato regulamentar com a Lei Complementar n.º 692/2004, e teceu comentários acerca da adequação do Projeto Zona Verde com o aludido decreto:

33. **Da análise realizada, verificou-se a adequação e compatibilidade do Decreto Distrital n.º 43.961/2022 com a Lei Complementar Distrital n.º 692/2004, não tendo sido evidenciada nenhuma irregularidade no decreto.**

34. No que concerne a adequação do projeto ao decreto, foram identificados pontos que merecem esclarecimentos por parte da SEMOB/DF, quais sejam:

a) a não previsão no projeto de redução ou ampliação dos horários



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

estabelecidos de estacionamento em épocas especiais ou datas comemorativas;

b) a necessidade de aprovação do projeto pelos órgãos competentes;

c) a inconsistência entre o Decreto e a minuta contratual no que se refere à responsabilidade civil em casos de danos.

(grifei)

A partir dessas constatações, sugeriu à Corte:

I. tomar conhecimento da presente Informação;

II. considerar atendido o Item III da Decisão nº 2.643/2023 no que tange à regulamentação da matéria prevista na Lei Complementar Distrital nº 692/2004;

III. tomar conhecimento do novel requerimento do Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem o Órgãos e Entidades de Trânsito do Distrito Federal – SINDETRAN/DF (peça 144) e deliberar sobre a medida cautelar formulada pelo Sindicato, constante das páginas 13-14 – Item “c” do Pedido – do requerimento supracitado;

IV. determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana – SEMOB/DF que apresente esclarecimentos sobre:

a) a não previsão no Projeto Zona Verde de redução ou ampliação dos horários estabelecidos de estacionamento em épocas especiais ou datas comemorativas (parágrafos 21 a 26 desta informação);

b) a ausência de aprovação dos projetos e instalações pelos órgãos competentes. (parágrafos 21 a 26 desta); c) a inconsistência entre o Decreto e a minuta contratual no que se refere à responsabilidade civil em casos de danos (parágrafos 27 e 28 desta informação).

V. dar ciência da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal:

a) ao Conselho Comunitário da Asa Norte;

b) ao Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem o Órgãos e Entidades de Trânsito do Distrito Federal – SINDETRAN/DF, devendo as futuras intimações e publicações serem encaminhadas para o seu bastante procurador, Dr. Ulisses Riedel de Resende (peça 117), conforme solicitação constante do requerimento de peça 144; e

c) à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana – SEMOB/DF.

VI. autorizar o retorno dos autos à Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE/Segecex, para as providências de sua alçada.

Por fim, na Sessão Ordinária nº 5364/2023, o ilustre Deputado Gabriel Magno realizou sustentação oral, oportunidade em que a Corte facultou ao orador a juntada de memoriais.

É o relatório.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

VOTO

Relativamente à medida cautelar pleiteada pelo Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem os Órgãos e Entidades de Trânsito do Distrito Federal – SINDETRAN/DF, deixo de acolhê-la, pois não vislumbro perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo propugnados pela entidade. O projeto ainda sequer avançou do primeiro estágio, na forma do art. 4º, inciso I, da Resolução nº 290/2016 do TCDF.

Quanto ao pedido de habilitação novamente requerido pelo SINDETRAN/DF, considero-o prejudicado, pois a Corte já consentiu o ingresso nos autos da entidade, conforme Decisão nº 2634/2023.

No que tange à adequação do Decreto Distrital nº 43961/2022 à Lei Complementar nº 692/2004, passo, de pronto, aos pontos de divergência em relação às conclusões da Unidade Técnica – a compatibilidade dos arts. 2º e 12 do referido ato em relação à referida lei complementar e à minuta contratual.

O art. 2º do referido decreto atribui à SEMOB a competência para elaborar, processar e executar a delegação, a qual será efetivada por contrato de concessão de serviço público, mediante licitação, bem como a regulação, o gerenciamento e a fiscalização da concessão.

Contudo, a meu ver, tal disposição não é compatível com o Código de Trânsito Brasileiro.

A disposição de matérias legislativas, em nosso ordenamento jurídico, obedece a duas grandes vertentes – 1) a verticalização de normas, na qual a norma de alçada inferior deve guardar compatibilidade com a de cunho superior, da qual aquela retira sua validade (nesse espírito, a Constituição Federal ocupa o topo dessa hierarquia); 2) a reserva objetiva e subjetiva das matérias, em que determinado conteúdo é reservado a certo tipo de norma e/ou pessoa.

Explicando melhor o segundo ponto, temos que, por exemplo, o regimento interno desta Corte de Contas não poderia ser fixado pela União Federal ou por lei complementar já que, consoante a Carta Maior, trata-se de prerrogativa exclusiva do TCDF – arts. 73, 75 e 96 da Constituição Federal e art. 84 da Lei Orgânica do Distrito Federal – a ser exercida mediante resolução (art. 63, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno). Tampouco pode a Corte, por meio de instrução normativa, dispor sobre trânsito e transporte, o qual é de competência privativa da União (art. 22, inciso XI, da Constituição



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

Federal) por meio de lei ordinária.

Assim, devemos reconhecer que, diante desse sistema de repartição de competências legislativas (o qual compõe o pacto federativo), o **trânsito** (aí compreendido também o estacionamento¹) é matéria de alçada da União – art. 22, inciso XI. Uma expressão legiferante dessa atribuição consta no Código de Trânsito Brasileiro – CTB, o qual, em seu art. 24, inciso X, prevê que “*implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias*” é competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos **municípios**.

Dada a natureza híbrida do Distrito Federal (art. 32, § 1º, da Constituição), tal encargo jaz na figura do respectivo órgão/entidade executivo de trânsito distrital – qual seja, o Departamento de Trânsito – DETRAN, conforme art. 124-A da LODF:

Art. 124-A. **O Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran-DF**, entidade autárquica integrante do Sistema Nacional de Trânsito, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e técnica, **é o órgão executivo de trânsito**, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal.

Grifei.

Se a República Brasileira é constituída em Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da Constituição), então, em meu sentir, o art. 2º do aludido decreto distrital foi erigido ao arrepio da lei.

Reforçam essa tese o fato de que o art. 1º, *caput*, da Lei Complementar nº 692/2004 faz alusão aos arts. 24, inciso X, e 25 do CTB, bem como o disposto no art. 11 da Lei nº 9784/1999 (recepção no Distrito Federal pela Lei nº 2834/2001), o qual dispõe que a “*competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos*”.

Nesse sentido, colaciono a seguinte lição de Di Pietro (2017, p. 284):

Aplicam-se à competência as seguintes regras:

1. **decorre sempre da lei**, não podendo o próprio órgão estabelecer, por si, as suas atribuições;
2. é **inderrogável**, seja pela vontade da Administração, seja por acordo com terceiros; isto porque a competência é conferida em benefício do interesse público;

¹ CTB. Art. 1º, § 1º. **Considera-se trânsito** a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, **estacionamento** e operação de carga ou descarga.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

3. pode ser objeto de **delegação** ou de **avocação**, desde que não se trate de competência conferida a determinado órgão ou agente, com exclusividade, pela lei.

(grifos no original)

Assim, não poderia, em princípio, o ilustre Governador **delegar** competência que não lhe é própria, tampouco atribuí-la a órgão ou entidade diverso daquele estabelecido por lei nacional.

Diante de todo o exposto, assiste razão ao SINDETRAN/DF por pugnar a legitimidade do DETRAN/DF na execução da concessão para explorar serviço público de estacionamento pago em logradouros públicos.

Todavia, e sobretudo em respeito à cláusula de separação dos Poderes, entendo ser inoportuna a emissão de alerta e/ou recomendação ao ilustre Governador no sentido de alterar o Decreto Distrital nº 43961/2022, tampouco rechaça-lo incidentalmente, quanto a sua validade, por dois motivos: (1) a despeito de o CTB fixar o DETRAN como entidade competente para executar o sistema de estacionamento pago, direta ou indiretamente (neste último caso, mediante concessão), a lei não impede o concurso de outros órgãos e/ou entidades cujas expertises possam contribuir positivamente para a concessão de um serviço que atenda aos caracteres arrolados no art. 6º, *caput* e § 1º, da Lei Geral de Concessões² (Lei nº 8987/1995); aliás, é oportuno mencionar que o legislador preferiu o vocábulo “*sistema*” ao invés de “*serviço*”, talvez porque naquele há a atuação de outros órgãos e/ou entidades³; (2) cabe ao ilustre Governador exercer a direção superior da Administração do Distrito Federal (art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal), nos limites da autonomia administrativo-tributária deste ente federativo – motivo pelo qual o referido serviço pode ser delegado em conjunto pela SEMOB e DETRAN.

Apesar dos argumentos acima colacionados, o pedido de medida cautelar pleiteado pelo SINDETRAN/DF também não merece acolhida porque o Projeto sequer superou o Primeiro Estágio, na forma descrita no art. 4º, inciso I, da Resolução nº 290/2016 do TCDF. Noutras palavras, ainda não adentrou nas fases de “*implantação*”, “*manutenção*”

² Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

³ Vide, por exemplo, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6938/1981, o qual é composto por órgãos e entidades da União, Estados, DF e municípios; o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), instituído pelo CDC, dentre outros.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

e “*operação*” do serviço público em análise, quando, obrigatoriamente o DETRAN/DF deveria atuar.

Não obstante, seria no mínimo incoerente impossibilitar a participação da autarquia já nos estágios embrionários do Projeto, considerando que lhe cabe, na forma do CTB, o encargo de implantar, manter e operar o serviço público de estacionamento rotativo pago. Motivo pelo qual entendo que a participação do DETRAN, doravante, faz-se indispensável.

Superado o primeiro ponto, passo à análise da regra insculpida no art. 12 do Decreto nº 43961/2022:

Art. 12. Ao Poder Público Concedente e à Concessionária não caberá qualquer responsabilidade por acidentes, danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza que os veículos dos usuários venham a sofrer nos locais de estacionamento, não sendo exigível da Concessionária a manutenção de qualquer tipo de seguro contra esses eventos.

Tal dispositivo parece afrontar o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “§ 6º *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*”.

O Supremo Tribunal Federal – STF já assentou entendimento de que a referida responsabilidade é objetiva (independe de dolo ou culpa) e alcança, inclusive, **não usuários** do serviço:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO-USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO.

I - **A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço**, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

II - A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado.

III - Recurso extraordinário desprovido.

(STF - RE: 591874 MS, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento:



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

26/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/12/2009)

Grifei.

Além disso, a prestação de serviço público atrai a incidência do Código de Defesa do Consumidor – CDC, de acordo com o Superior Tribunal de Justiça (tribunal unificador da interpretação de legislação federal, conforme art. 105, inciso III, alínea “c”, da Constituição Federal):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. ACIDENTE DE CONSUMO. APLICAÇÃO DO CDC. ART. 17. IMPOSSIBILIDADE DE DENUNCIAÇÃO À LIDE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. No caso em apreço não há como se falar em ausência de relação de consumo, uma vez que, segundo o entendimento do STJ, a relação entre a concessionária de serviço público e o usuário final para o fornecimento de serviços públicos essenciais - tais como água e energia - é consumerista. AgInt no REsp 1790153/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/06/2020, DJe 25/06/2020.

2. Assim, tendo em vista que se está diante de caso em que houve infortúnio com tubulação de esgotos que gerou danos ao autor, é de se aplicar a jurisprudência do STJ no sentido de que ainda que, não tenham participado diretamente da relação de consumo, as vítimas de evento danoso dela decorrente sujeitam-se à proteção do Código de Defesa do Consumidor.

(...)

4. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no AREsp: 1962258 RJ 2021/0282326-5, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 28/03/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/04/2022)

Grifei.

Logo, em princípio, eventual fato do serviço (evento danoso que extrapola as perdas relacionadas à sua prestação) é, **sim**, de responsabilidade do poder concedente **ou** da concessionária, **a depender de quem executa o serviço**, conforme previsão legal contida no art. 25 da Lei Geral de Concessões:

Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, **cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros**, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

Grifei



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

Amealhando a questão específica do **furto**, indicado também no decreto distrital em comento como causa excludente de responsabilidade do poder concedente e da concessionária, a jurisprudência do STF tem considerado a teoria da **responsabilidade subjetiva** (trata-se de exceção da regra da responsabilidade objetiva), daí a necessidade de verificar a *faute du service*, como se depreende do julgado a seguir colacionado:

RESPONSABILIDADE CIVIL. SERVIÇO PÚBLICO. FURTO. POSTO DE PESAGEM VEÍCULO. A teor do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, há responsabilidade civil de pessoa jurídica prestadora de serviço público em razão de dano decorrente de crime de furto praticado em posto de pesagem, **considerada a omissão no dever de vigilância e falha na prestação e organização do serviço**.

(RE 598356, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 08/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-153 DIVULG 31-07-2018 PUBLIC 01-08-2018).

Grifei.

Assim, em meu sentir, o art. 12 do decreto distrital em comento é **incompatível** com a Magna Carta. Contudo, não vislumbro necessidade de rechaça-lo incidentalmente (no âmbito da competência prevista na Súmula nº 347 do STF), pois o Projeto Zona Verde, repise-se, ainda se encontra em estágio embrionário, de estudos de sua viabilidade técnica e financeira. Por isso mesmo, não se encontra maduro o suficiente para implementação de medida tão invasiva quanto a declaração de inconstitucionalidade de ato do Poder Executivo Distrital.

Lado outro, a minuta contratual se encontra **compatível** com a regra acima exposta (a da responsabilidade objetiva), pois reflete o art. 25 da Lei Geral de Concessões, bem como os mandamentos constitucionais sobre a matéria, não merecendo, quanto a esse ponto em particular, qualquer tipo de reparo.

Com esses argumentos, encerro a análise a que se refere o item III da Decisão nº 2634/2023 (avaliação da regulamentação da LC nº 692/2004).

Passo à apreciação do atendimento quanto à deliberação ainda pendente, qual seja, o item III da Decisão nº 3473/2021:

(...)

III – autorizar: a) o envio de cópia da Instrução nº 84/2021 – DIGEM3, do Papel de Trabalho nº 14 – Análise do Orçamento dos Estacionamentos (associados aos autos) e deste Decisum à **Semob/DF para que se manifeste, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das impropriedades referenciadas, em especial, nos parágrafos 19, 23, 34, 38, 40, 43, 50, 54, 56, 58, 62, 72, 91, 93, 101, 107, 112, 113, 116, e 126 a 129 da citada Instrução,**



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

procedendo, se for ao caso, aos devidos ajustes pertinentes no Edital e Anexos correspondentes do certame licitatório da concessão em exame;

(...)

Grifos acrescentados

Rememoro que já analisei, no Relatório/Voto de peça 127, tanto o conteúdo da manifestação da SEMOB quanto a instrução elaborada pela Unidade Técnica – Informações nºs 18 e 19/2022-DIGEM3 (peças 107 e 109, respectivamente).

Considerando que não veio aos autos fato novo com eficácia sobre o acervo probatório já constante, **reitero** as razões de decidir da peça 127, integrando-as a este Voto.

Do exposto, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

- I. tome conhecimento das informações encaminhadas pela SEMOB, das Informações nºs 18 e 19/2022-DIGEM3 (peças 107 e 109, respectivamente), da Informação nº 21/2023-ATE (peça 146) e do requerimento de peça 144;
- II. considere:
 - a. prejudicado o novo pedido de ingresso do Sindicato dos Servidores das Carreiras que Compõem os Órgãos e Entidades de Trânsito do Distrito Federal – SINDETRAN/DF, pois a Corte já consentiu o ingresso nos autos da entidade, conforme Decisão nº 2634/2023;
 - b. satisfatórios os esclarecimentos prestados em atenção ao item “III-a” da Decisão nº 3473/21, relativos aos apontamentos contidos na Informação nº 84/2021 – DIGEM3;
- III. denegue a concessão de medida cautelar postulada pelo SINDETRAN/DF;
- IV. determine à Secretaria de Estado de Mobilidade que:
 - a. adote no edital a ser publicado, como regra, a previsão legal para inversão das fases de habilitação e julgamento, nos termos previstos no art. 18-A da Lei nº 8.987/95;
 - b. corrija a fórmula referente à apuração do Valor Presente Líquido (VPL) na aba “Fluxo de Caixa” da Planilha de Modelagem Econômico-Financeira, com a sintaxe



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

“=VPL(C43;E37:X37)+D37”, assegurando que o VPL seja igual a 0 (zero), conforme parágrafos 99/100 da Informação nº 18/2022 – DIGEM3;

- c. apresente esclarecimentos sobre:
 - i. a não previsão no Projeto Zona Verde de redução ou ampliação dos horários estabelecidos de estacionamento em épocas especiais ou datas comemorativas;
 - ii. a ausência de aprovação dos projetos e instalações pelos órgãos competentes;
 - iii. as questões levantadas na Informação nº 19/2022 – DIGEM3, mormente seus parágrafos 12, 14, 15, 17 e 22, acerca das novidades trazidas pelo Anexo VII da minuta de edital do projeto Zona Verde;
 - d. considerando os ditames do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, promova plena vista dos autos do Projeto Zona Verde ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e permita, doravante, sua plena e efetiva participação no Projeto Zona Verde;
- V. autorize:
- a. a ciência desta decisão ao Conselho Comunitário da Asa Norte, ao SINDETRAN/DF, ao DETRAN/DF e à SEMOB, encaminhando a estes dois últimos cópias deste Relatório/Voto, da Informação nº 21/2023-ATE e das Informações nºs 18 e 19/2022-DIGEM3;
 - b. o retorno dos autos à SEGEM, com vistas à ATE (naquilo que é de sua alçada na presente instrução), para as providências de estilo.

Brasília, 7 de fevereiro de 2024.

MANOEL DE ANDRADE
Relator