



Estudo de Concessão da Gestão da

RODOVIÁRIA **do PLANO PILOTO**

8

*Modelagem
Jurídica*

Sumário

8. Estudos Jurídicos	4
8.1. Introdução	4
8.2. A Análise das alternativas para estabelecimentos do arranjo jurídico para implementação da concessão	7
8.3. Precedentes de Concessão de Terminais Rodoviários no Brasil e exterior (ANEXO II)	13
8.4. Objeto da Concessão	18
8.5. Receitas da Concessão	19
8.5.1. Exploração das Áreas comerciais	20
8.5.2. Tarifa de acostagem	20
8.5.3. Mídias Publicitárias	21
8.5.4. Exploração Estacionamento Rotativo	22
8.5.4.1. Delegação de serviços x Poder de Polícia	24
8.5.4.2. Responsabilidade do Concessionário por Eventos Ocorridos nos Estacionamentos Rotativos Em Área Pública	31
8.5.5. Receitas acessórias	37
8.6. Licitação: Forma, Modalidade e Tipo	38
8.6.1. Forma	38
8.6.2. Modalidade	38
8.6.3. Tipo	38
8.7. Prazo de Vigência	39
8.8. Avaliação da necessidade e eventual proposição de legislação ou regulamentação complementar ou substitutiva (ANEXO I)	39
8.9. Política Tarifária	42
8.10. Critério para reajuste das tarifas	45
8.11. Parâmetros de desempenho técnicos e atendimento ao usuário	45
8.12. Penalidades e Sanções	46

8.13.	Critérios, meios e metodologia para reequilíbrio econômico e financeiro ..	48
8.14.	Riscos	52
8.15.	Estudo jurídico e proposta de garantias a serem oferecidas pelas partes .	52
8.16.	Reversão de Bens.....	56
8.17.	Proposta de estrutura de empresa a ser constituída pelo parceiro privado	56
8.18.	Conclusão	58

8. Estudos Jurídicos

8.1. Introdução

O PDTU - Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011), em seu capítulo II, estabelece que deve-se priorizar o uso do transporte coletivo em detrimento do uso do transporte individual:

CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES DO PLANO

Art. 4º São diretrizes do PDTU/DF:

(...)

II - adoção de medidas articuladas para a **promoção dos transportes públicos, regulação da circulação do automóvel, planejamento do território, gestão ambiental e outras políticas públicas afins, garantindo-se a priorização da circulação dos veículos do STPC/DF e o modo de transporte não motorizado sobre o transporte individual motorizado**;

Diante dessa diretriz, a nova gestão do Governo do Distrito Federal tem lançado uma série de propostas e estudos com vistas a gestão integrada dos sistemas viários, de transportes e de trânsito, regulação da oferta de vagas de estacionamento, implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros do Distrito Federal e Entorno, além de buscar a melhoria da infraestrutura para o acolhimentos dos usuários do sistema coletivo de transportes.

O GDF já lançou 5 (cinco) PMIs novas no âmbito da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade para estudar Parcerias Público Privadas. Uma delas teve como escopo a implantação de sistema VLT na via W3 (principal artéria do Plano Piloto, onde passam, diariamente, apenas pelo sistema ônibus 250 mil pessoas); outra foi lançada para otimização e expansão do sistema metroviário; outra para concluir a implantação e organizar a operação dos sistemas BRTs nos Eixos Sul e Oeste.

O GDF ainda lançou chamamento para concessão dos estacionamentos rotativos e por fim o Chamamento Público nº 05/2019 para a concessão da reforma, operação e exploração comercial da Rodoviária do Plano Piloto, ora objeto dos presentes estudos.

Importa destacar que esse conjunto de ações por parte do GDF, em paralelo, incentiva a migração do transporte individual para o transporte público, reduzindo a participação do automóvel na matriz de deslocamentos.

E grande parte dos deslocamentos provenientes do uso do transporte público desaguardam na Rodoviária do Plano Piloto.

A Rodoviária do Plano Piloto é, sem dúvidas, um dos elementos do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal de maior utilização.

Estima-se que, nos dias de maior movimento, o fluxo de passageiros ultrapasse a casa dos 600 (seiscentos) mil usuários.

No entanto, esse importante equipamento urbano não tem recebido a devida atenção.

A título meramente exemplificativo, citamos algumas recentes reportagens jornalísticas que dão conta de alguns problemas que estão sendo enfrentados na Rodoviária do Plano Piloto.

1. Parte da rodoviária do Plano Piloto, no DF, é interditada por risco de desabamento - 26.06.2019

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/06/26/parte-da-rodoviaria-do-plano-piloto-no-df-e-interditada-por-risco-de-desabamento.ghtml>

2. Rodoviária do Plano Piloto tem 'risco de desabamento e colapso estrutural', aponta relatório do GDF - 27.06.2019

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/06/27/rodoviaria-do-plano-piloto-tem-risco-de-desabamento-e-colapso-estrutural-aponta-relatorio-do-gdf.ghtml>

3. Brasília sexagenária: Rodoviária do Plano é o coração da capital federal - 05.01.2020

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/01/05/interna_cidadesd_f,818341/brasil-sesagenaria-rodoviaria-do-plano-e-o-coracao-da-capital-feder.shtml

4. Justiça mantém liminar para que GDF garanta estruturas de acessibilidade na Rodoviária - 17.01.2020

<https://www.politicadistrital.com.br/2020/01/17/justica-mantem-liminar-para-que-gdf-garanta-estruturas-de-acessibilidade-na-rodoviaria/>

5. MPDFT aponta falta de mobilidade na Rodoviária do Plano Piloto - 14.02.2020

<https://www.metropoles.com/distrito-federal/mpdft-aponta-falta-de-mobilidade-na-rodoviaria-do-plano-piloto>

6. Rodoviária do Plano: incêndio em elevadores mobiliza bombeiros - 17.03.2020

<https://www.metropoles.com/distrito-federal/rodoviaria-do-plano-incendio-em-elevadores-mobiliza-bombeiros>

Nota-se que problemas estruturais, falta de acessibilidade, falta de higiene, limpeza e segurança, falta de manutenção de escadas rolantes e elevadores, são recorrentes na Rodoviária do Plano Piloto.

Sobre o tema, o PDTU - Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011), estabelece as seguintes diretrizes:

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES DO PLANO

Art. 4º São diretrizes do PDTU/DF:

I - articulação com as políticas públicas do Governo do Distrito Federal, sobretudo com as políticas de desenvolvimento urbano;

II - adoção de medidas articuladas para a promoção dos transportes públicos, regulação da circulação do automóvel, planejamento do território, gestão ambiental e outras políticas públicas afins, garantindo-se a priorização da circulação dos veículos do STPC/DF e o modo de transporte não motorizado sobre o transporte individual motorizado;

III - gestão integrada dos sistemas viários, de transportes e de trânsito;

IV - implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros do Distrito Federal e Entorno;

V - **implantação, recuperação e adaptação de infraestrutura de transporte voltada a atender às necessidades de melhoria da acessibilidade, da informação ao público e da mobilidade dos usuários;**

VI - priorização do uso de tecnologia rodoviária e ferroviária sustentável, visando à ampliação da capacidade dos modais de transportes existentes;

VII - **fomento ao desenvolvimento e à implantação de novas tecnologias de gestão, operação e controle de transporte coletivo;**

VIII - **intervenções viárias que proporcionem maior fluidez e segurança à circulação de veículos, pedestres e ciclistas;**

IX - implantação de medidas para ampliar o uso da bicicleta e os deslocamentos de pedestres nas viagens diárias, assegurando-se conforto e segurança para os ciclistas e para os pedestres;

X - **tratamento especial na inserção de polos geradores de viagens, por meio de instituição de instrumentos legais que promovam a adequada acessibilidade aos empreendimentos, garantindo-se a mobilidade de todos os usuários, bem como o desempenho operacional seguro e eficaz dos sistemas viário e de transportes;**

XI - regulação da oferta de vagas de estacionamento onde for necessária, como forma de reduzir a circulação de veículos de transporte individual ou privado, para a viabilidade de padrões sustentáveis de mobilidade. (grifos)

Pois bem, seguindo as Diretrizes do Governo do Distrito Federal e aliados às diretrizes do PDTU o presente projeto propõem a Concessão da Rodoviária do Plano Piloto à iniciativa privada, com vistas a promover a reforma estrutural do terminal, a modernização do terminal com vistas a garantir a adequada acessibilidade e mobilidade aos usuários, controle de tráfego, inclusive sinalização de trânsito e controle de acostagem de ônibus e metrô, toda a operação do terminal, garantindo o desempenho operacional seguro e eficaz, com boas condições de higiene, asseio e segurança.

8.2. A Análise das alternativas para estabelecimentos do arranjo jurídico para implementação da concessão

Como visto, os estudos ora propostos visam a gestão do complexo da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal e áreas adjacentes, incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração.

A gestão da Rodoviária envolverá em especial as seguintes atividades:

- (i) Recuperação Estrutural do Terminal nas áreas que apresentam manifestações patológicas.

- (ii) Modernização do Terminal, envolvendo reformas, construção de novas estruturas arquitetônicas, reaparelhamento tecnológico para apoio à operação, inclusive com atualização tecnológica ao longo do prazo contratual.
- (iii) Operação do terminal, compreendendo o apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo, o provimento de equipamentos de controle de tráfego, inclusive sinalização de trânsito e controle de acostagem de ônibus e metrô, apoio à fiscalização de operação de transporte coletivo e segurança pública, operação dos sistemas fixos de controle de instalações prediais de águas potável, esgotamento sanitário, energia, detecção e combate de incêndio, ar condicionado, telemática, CFTV, conforme especificações do caderno de Estudos de Engenharia.
- (iv) Conservação e Manutenção das estruturas arquitetônicas e instalações prediais, inclusive no que diz respeito ao sistema estrutural objeto das obras de recuperação.
- (v) Exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, estacionamento nas áreas que serão constituídas pelo concessionário, acostagem e quaisquer outras vinculantes a exploração comercial.

Para viabilizar a gestão do complexo da Rodoviária propomos como modelagem jurídica, que seja feita uma concessão comum, por um período de 20 (vinte) anos, em detrimento de uma Parceria Público-Privada ou um contrato administrativo.

Isso porque as PPPs foram instituídas com a finalidade de viabilizar aqueles serviços e/ou obras públicas cuja exploração pelo contratado através de cobrança de tarifas de seus usuários não fossem suficientes para remunerá-lo; quando a prestação dos serviços não envolvesse a contraprestação por seus usuários ou, ainda, quando a exploração do empreendimento não fosse suficiente, por si, para pagar o investidor privado.

Nesses casos, faz-se necessária a contrapartida do parceiro público ao parceiro privado, fato esse que distingue substancialmente as PPPs das concessões comuns.

Diante disso, a Parceria Público-Privada mostra-se inadequada para a gestão do complexo da Rodoviária, visto que a gestão do complexo da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal e áreas adjacentes, incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção e conservação, será financiada pela própria exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, estacionamento nas áreas que serão constituídas pelo concessionário, acostagem e outras vinculantes a exploração comercial.

Desse modo, não será necessária qualquer contrapartida por parte do Poder Concedente, o que descaracteriza uma parceria público-privada.

Em relação à simples contratação das obras e serviços via contratos administrativos, regido pela Lei nº 8.666/93, existem dois grandes empecilhos principais.

O primeiro é a limitação de prazos dos contratos de prestação de serviços, que não podem ultrapassar 60 (sessenta) meses (artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93), que impõe, portanto, a licitação periódica de seus objetos.

No caso, caberia ao Poder Público arcar com um grande investimento e remunerá-lo em um curto espaço de tempo, o que desde já se mostra inviável, mormente considerando os custos envolvidos com o presente projeto.

O segundo é a ausência de escala e de conjunto em relação aos serviços, haja vista a imposição legal de fracionamento do objeto dos contratos, conforme artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93. Se optasse pelo regime desta lei, é possível que o Estado fosse obrigado a realizar diversas licitações: uma para o desenvolvimento dos projetos; outra para as obras civis de recuperação estrutural; outra para a modernização e ampliação do terminal; outra para fornecimento de elevadores; outra para escadas rolantes; outra para fornecimentos dos sistemas necessários à operação e gestão da rodoviária; outra para contratação de serviços de limpeza, outra para segurança; diversos contratos para a exploração comercial das lojas; etc. Com isso, haveria riscos (i) de descasamento cronológico desses contratos; (ii) dos diversos contratados terem interesses divergentes; e (iii) do inadimplemento de uma das avenças afetar as outras, tal como ocorre atualmente!

Nesse sentido, a ocorrência de quaisquer desses riscos afetaria diretamente o interesse público na adequada gestão da Rodoviária.

Some-se a isso o fato da Lei Federal nº 8.666/1993 atribuir ao Estado os riscos de ordem técnica e política, além da condução das obras e serviços, gerando insegurança para a implantação do projeto. Em contrapartida, essa insegurança é contornada nas concessões, visto que os riscos do projeto são assumidos pela concessionária, responsabilizando-se pelos investimentos e por sua remuneração, e ainda por garantir o pagamento de uma outorga ao Poder Concedente.

Assim, caso o Distrito Federal decidisse conduzir o projeto à luz da Lei Federal nº 8.666/1993, teria de (i) alavancar recursos a fim de viabilizar financeiramente o projeto, o que *ab initio* já inviabilizaria o empreendimento haja vista o vultoso montante de recursos que deverá ser empregado na recuperação estrutural da Rodoviária, além de sua modernização e ampliação; (ii) realizar licitação para os projetos; (iii) realizar licitação para as obras civis; (iv) realizar licitação para o fornecimento dos sistemas de operação; (v) realizar licitação para os Serviços de limpeza; (vi) realizar licitação para serviços de segurança; (vi) realizar licitação para fornecimento, manutenção e conservação dos elevadores; (vii) realizar licitação para fornecimento, manutenção e conservação de escadas rolantes; (viii) realizar licitação para exploração comercial das lojas; (ix) assumir os riscos decorrentes da execução de todos os contratos, inclusive com eventual dificuldade em alocação de responsabilidades de um contrato sobre o outro; (x) assumir o risco de eventuais descumprimentos contratuais, gerando atrasos nos cronogramas subsequentes; (xi) dentre outros.

Portanto, os contratos administrativos não viabilizam alavancagem nem ganhos de eficiência para a Administração. Também não admitem partilha adequada de riscos, que ficam carregados no ente público e são absorvidos pelo erário.

Além disso, os contratos administrativos não viabilizam o recebimento de recursos pelo Poder Concedente.

Por outro lado, a adoção da modalidade concessão comum mostra-se adequada e em consonância com os objetivos ora propostos.

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público, para que o execute em nome próprio, por sua conta e risco, remunerando-se pela própria exploração do serviço, via de regra mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço¹.

Importante destacar que o Poder Concedente transfere ao concessionário a execução e não a titularidade do serviço para o particular, mantendo o Estado total disponibilidade sobre o serviço concedido.

¹ Nesse sentido, v. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo, 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p.709-710; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo, p. 297.

Para tanto, o Poder Concedente dispõe de uma série de poderes sobre o serviço prestado pelo concessionário, dentre os quais citamos alguns dos arrolados no art. 29 da Lei nº 8.987/95:

- a) poder de regulamentação das atividades concedidas;
- b) poder de fiscalização, que o autoriza a acompanhar diretamente as atividades desenvolvidas pelo concessionário;
- c) poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, isto é, concernentes às condições do funcionamento, organização do serviço e desfrute pelos usuários.
- d) poder de intervir na administração do concessionário;
- e) poder de impor sanções ao concessionário inadimplente;
- f) poder de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído, sempre que o interesse público o aconselhar.

A Lei nº 8.987/95 prevê, entre os encargos do Poder Concedente, o de extinguir a concessão nos casos nela previstos (art. 29, IV) e, no art. 35, enumera as hipóteses de extinção da concessão.

A extinção da concessão por ato unilateral do Poder Concedente compreende três modalidades:

1. Encampação, que é o encerramento da concessão, por ato do Poder Concedente, durante o transcurso do prazo inicialmente fixado, por motivo de conveniência e oportunidade administrativa, sem que o concessionário haja dado causa ao ato extintivo. Isso sucede quando o Poder Público resolve, por alguma razão de ordem administrativa ou política, assumir diretamente o serviço concedido ou substituí-lo por outro tipo de serviço, mais capaz de satisfazer as necessidades públicas. A indenização é devida porque a antecipação do encerramento da concessão, ao prazo previsto, repercute diretamente sobre a equação econômico-financeira. O concessionário deve receber o capital não amortizado e os lucros cessantes. O art. 37 da Lei nº 8.987/95 estabeleceu necessidade de lei autorizativa e pagamento prévio de indenização e, ao cogitar da indenização em tal caso (art. 36, por remissão do art. 37) só se refere à

indenização das parcelas não amortizadas ou depreciadas atinentes aos bens reversíveis; porém, obviamente, haveria agravo à equação econômico-financeira do contrato se não houvesse indenização pelos lucros cessantes.

2. Caducidade, que é a modalidade de encerramento da concessão, por ato do Poder Concedente (decreto) antes da conclusão do prazo inicialmente fixado, em razão de inadimplência do concessionário. A inexecução total ou parcial do contrato dará margem à aplicação de sanções ou declaração de caducidade. Nesse caso, o Poder Público pagará apenas a parcela não amortizada do capital representada pelos equipamentos necessários à prestação do serviço e que reverterão ao Poder Concedente. A apuração do valor devido será feita no decurso do processo e a indenização não precisa ser prévia e dela descontar-se-ão as multas contratuais e os danos causados pelo concessionário (art. 38, §§ 4º e 5º).
3. Anulação da concessão. Terá lugar quando houver sido outorgada com vício jurídico. Se não tiver havido má-fé do concessionário, cabe-lhe indenização pelas despesas efetuadas e, no caso de já se encontrar o serviço em funcionamento, revertidos os bens, terá de ser indenizado pelas parcelas não amortizadas.

Importante destacar que, não obstante todos os poderes atribuídos ao Poder Concedente, a definição de equação econômico-financeira das concessões, que espelha a relação entre receitas e custos, tomada no momento da celebração do contrato, deve ser sempre mantida, com a finalidade de assegurar a viabilidade do empreendimento.

Assim, a concessionária faz jus a um reequilíbrio do ajuste diante de: a) alterações unilaterais do contrato promovidas pela Administração Pública; b) fatos imprevistos; c) atos governamentais alheios ao próprio contrato (fato do príncipe), conforme restará detalhado a seguir.

Por fim, a Concessão permite que o Poder Concedente receba uma outorga, pela concessão dos serviços concedidos, o que assegura uma vantagem econômica ao Poder Público.

Portanto, a modalidade concessão comum mostra-se a mais adequada e aderente aos objetivos ora propostos.

8.3. Precedentes de Concessão de Terminais Rodoviários no Brasil e exterior (ANEXO II)

Importante consignar que o modelo ora proposto, qual seja, a Concessão Comum para a gestão de Terminal Rodoviário, não se trata de uma proposta inovadora.

Muito pelo contrário, esse modelo tem sido adotado em diversos municípios no Brasil e no exterior, com grande sucesso, já que as atribuições de construção, gestão, operação, conservação e manutenção ficam a cargo do privado, enquanto que cabe ao Poder Concedente tão somente a fiscalização da operação, podendo ser aplicadas as sanções cabíveis caso o serviço não esteja sendo prestado adequadamente.

A título meramente exemplificativo, cabe citar a Concessão da Rodoviária Interestadual do Distrito Federal.

Por meio da Concorrência Pública nº 04/2007, a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, objetivou a contratação de empresa especializada ou consórcio, mediante concessão de serviço público, precedida da execução de obra pública, pelo prazo de 30 (trinta) anos, para a construção do Novo Terminal Rodoviário, com a respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial do empreendimento, pela modalidade de melhor oferta de pagamento pela outorga, fixa e percentual, combinado com a melhor técnica, incluindo dação em pagamento de imóvel a título compensatório do custo da obra.

O c. Tribunal de Contas do Distrito Federal, após determinar alguns ajustes, autorizou o prosseguimento do certame:

DECISÃO Nº 3026/2008

O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, decidiu: I - considerar cumpridas as determinações feitas à SO/DF por meio dos itens II e III da Decisão nº 6869/07 e procedentes os esclarecimentos apresentados acerca da Concorrência nº 04/07-SO/DF; II - considerar parcialmente procedente a

Representação apresentada pela SINART, determinando à SO/DF adequar a redação dos itens NT1, NT2, NT5, NT7 e NT8 na forma orientada nos parágrafos 41 a 46 do Parecer nº 448/08 - MF (fls. 408-423), cuja cópia deve ser encaminhada à Secretaria de Obras do DF; III - alertar a Comissão Especial de Licitação da SO/DF acerca da necessidade de serem envidados todos os esforços possíveis para que sejam sanadas as dúvidas apresentadas pelas empresas interessadas, quando do andamento do processo licitatório; **IV - autorizar o prosseguimento do certame**; V - determinar o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências de sua alçada

Em decorrência, foi assinado o Contrato nº 137/2008-SO, com o Consórcio Novo Terminal, cujo objeto é a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública do novo Terminal Rodoviário de Brasília.

O Novo Terminal Rodoviário foi construído no Setor de Múltiplas Atividades Sul, Trecho 04, Lote 6/5, Brasília-DF, no período de 14 de agosto de 2008 a 8 de julho de 2010, estando em operação a partir dessa última data.

Ou seja, trata-se de uma concessão de serviço público precedida de obra pública no âmbito do próprio Distrito Federal. Trata-se de um case de sucesso, onde o Terminal foi construído integralmente pela concessionária e hoje é operado pelo Consórcio Novo Terminal, mediante fiscalização do Poder Concedente.

Seguindo o mesmo exemplo, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, lançou o Edital de Concorrência AGERBA nº 02/2019, cujo o objeto é:

- (i) a delegação do serviço público de apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual e intermunicipal no Município de Salvador, em ambos os TERMINAIS, conforme o caso;
- (ii) a outorga do direito de explorar a operação do ATUAL TERMINAL à CONCESSIONÁRIA;
- (iii) a construção e implantação do NOVO TERMINAL; e

- (iv) a outorga do direito de explorar a operação do NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO

O consórcio vencedor, formado pelas empresas Sinart e AJJ Participações, ofertou pela outorga o valor de 0,41%, como percentual único de desconto incidente sobre o valor das Tarifas de Utilização dos Terminais Rodoviários (TUTES).

O prazo de construção e entrega do novo terminal foi de 30 meses. A concessão tem duração de 30 anos, renovável por mais cinco anos.

Igualmente, o município de Campo Grande - MS lançou em 2008 o Edital 023/2008, cujo objeto é a outorga onerosa da concessão de serviço públicos para operação, administração, manutenção, conservação e exploração comercial, precedida de execução de obra pública do Novo Terminal Rodoviário de Campo Grande, pelo prazo de 30 (trinta) anos, sendo adotada a tipologia da melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga onerosa com o de melhor técnica.

Da mesma forma, Cuiabá lançou edital de concessão da prestação dos serviços públicos de terminal rodoviário, administração, conservação, manutenção, operação e obras de melhoria, através da exploração comercial do terminal rodoviário engenheiro Cássio Veiga de Sá em Cuiabá/MT, cujo prazo da concessão é de 25 (vinte e cinco) anos contados da assunção do Terminal Rodoviário.

O critério de julgamento desta licitação é o de maior valor da outorga fixa, sendo vencedora a licitante que ofertar o maior valor a título de pagamento em parcela única da outorga fixa devida, a ser paga pela adjudicatária como condição para a assinatura do contrato, considerando o valor mínimo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Outros exemplos de concessão de Terminais Rodoviários são o EDITAL CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2019 - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS; EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2016 - CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, MANUTENÇÃO, EXPLORAÇÃO COMERCIAL E DA GERÊNCIA DO NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO DE SINOP e ainda a CONCORRÊNCIA Nº 04/2017 - Guarujá do Sul (SC).

Inúmeros são os casos de concessão de Terminais Rodoviários no Brasil, onde é transferido à iniciativa privada o ônus de construir reformar, administrar e operar os

Terminais Rodoviários, ficando ao encargo do Poder Público apenas a fiscalização desses serviços.

No exterior, igualmente existem inúmeros casos de concessão de terminais rodoviários, a título meramente exemplificativo citaremos 3 (três) casos.

Índia

Desenvolvimento do Terminal Rodoviário de Alambagh em Lucknow, com base no DBFOT (Design Build Finance Finance Operate and Transfer). Trata-se de Contrato de Concessão entre a Corporação de Transporte Rodoviário Estadual de Uttar Pradesh (UPSRTC) e o Concessionário, onde cabe ao Concessionário a construção, operação e manutenção do Terminal Rodoviário e o Complexo Comercial por 32 anos (Artigo 3.1.1) contra uma Taxa de Concessão Inicial (artigos 26.1 e 26.2), bem como uma Taxa de Concessão Anual (Artigo 26.3). A receita a ser auferida pelo Concessionário inclui principalmente uma Taxa de Usuário cobrada aos ônibus do setor público e privado (Artigo 3.1.2 (d) e 27) o direito de explorar o Complexo Comercial para fins econômicos, incluindo o direito de sublicença (Artigo 3.1.1), bem como possíveis taxas de estacionamento e receitas com publicidade.

Chile - Talca

Trata-se de concessão de projeto, construção, operação e manutenção do novo terminal de ônibus Talca e concessão e remodelação do terminal atual de ônibus. O prazo de concessão é de 420 meses e o critério de julgamento envolve a ponderação dos seguintes itens:

Ítem	Ponderación
1 Presentación documentos técnicos	5%
2 Precio	25%
3 Plazo de Entrega	12%
4 Evaluación Técnica	55%

5 Cumplimiento de los requisitos	3%
----------------------------------	----

Chile - Alto Hospicio

Trata-se de concessão municipal do Terminal Rodoviário de Alto Hospicio, cujo objeto principal da concessão são os serviços de venda de ingressos, uso de serviços de toalete, cabines para venda de bilhetes e uso de estacionamentos dentro das instalações a serem concedidas, incluindo manutenção e limpeza de toda a unidade.

O prazo da concessão é de 36 meses e o critério de julgamento envolve a ponderação dos seguintes itens:

Ítem	Ponderación
1 Presentación de la Oferta	10%
2 Comportamiento Contractual	20%
3 Oferta Económica	20%
4 Experiencia	20%
5 Descripción Técnica de la Oferta	30%

Os exemplos citamos acima de concessões no exterior, apenas são servíveis para demonstrador que o modelo ora adotado nos presentes estudos já foi testado e aprovado tanto no Brasil, como no exterior. No entanto, a legislações aplicável no exterior, difere da legislação brasileira, motivo pelo qual, servem apenas como exemplo de viabilidade da transferência à iniciativa privada da construção e gestão de terminais rodoviários.

8.4. Objeto da Concessão

O presente estudo tem como objeto a concessão de serviços públicos de gestão da Rodoviária que envolverá o cumprimento das obrigações e a realização das atividades previstas no contrato e respectivos anexos, em especial:

- (i) Recuperação Estrutural do Terminal nas áreas que apresentam manifestações patológicas.
- (ii) Modernização do Terminal, envolvendo reformas, construção de novas estruturas arquitetônicas, reaparelhamento tecnológico para apoio à operação, inclusive com atualização tecnológica ao longo do prazo contratual.
- (iii) Operação do terminal, compreendendo o apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo, o provimento de equipamentos de controle de tráfego, inclusive sinalização de trânsito e controle de acostagem de ônibus e metrô, apoio à fiscalização de operação de transporte coletivo e segurança pública, operação dos sistemas fixos de controle de instalações prediais de águas potável, esgotamento sanitário, energia, detecção e combate de incêndio, ar condicionado, telemática, CFTV, conforme especificações do caderno de Estudos de Engenharia.
- (iv) Conservação e Manutenção das estruturas arquitetônicas e instalações prediais, inclusive no que diz respeito ao sistema estrutural objeto das obras de recuperação.
- (v) Exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, estacionamento nas áreas que serão constituídas pelo concessionário, acostagem e quaisquer outras vinculantes a exploração comercial.

A concessionária poderá também explorar fontes de receitas acessórias, desde que a exploração não acarrete prejuízos à prestação adequada dos serviços objeto da concessão, como, por exemplo:

As receitas acessórias deverão ser exploradas em regime de direito privado e mediante autorização do Poder Concedente, que somente poderá indeferir-las caso sua

exploração comprometa a prestação adequada dos serviços objeto do contrato em seus padrões de segurança e qualidade esperados, bem como o pleno atendimento da demanda da concessão.

As receitas acessórias integram a receita bruta da concessionária para fins de pagamento da outorga.

Cumpre enfatizar que o exercício do Poder de Polícia não é objeto da presente concessão, ficando ele estritamente vinculado a atos e ações dos órgãos de trânsito competentes.

Nesse sentido, cumprirá à concessionária tão somente os serviços de apoio operacional e logístico, bem como o fornecimento de dados obtidos por meio dos equipamentos de fiscalização para subsidiar a ação fiscalizatória e a autuação por parte dos agentes públicos competentes.

A fiscalização, autuação e/ou apreensão, subsidiado em dados obtidos por meio dos equipamentos fiscalizatórios da concessionária, mostram-se de suma importância para a viabilidade do presente projeto.

Os serviços de manutenção e operação dos estacionamentos serão prestados pela concessionária e remunerados pelos proprietários dos veículos diretamente à concessionária, por meio das tarifas constantes do edital de licitação, que serão reajustadas anualmente, conforme critério definido no contrato.

Caberá à concessionária a gestão dos estacionamentos públicos adjacentes, não cabendo o dever de guarda dos veículos, já que não possui contrato de depósito dos veículos que estacionam em áreas públicas, ainda que geridas pela concessionária.

Nesse sentido, não caberá à concessionária a responsabilidade por eventuais prejuízos ocorridos com os veículos estacionados nas áreas públicas objeto da concessão.

8.5. *Receitas da Concessão*

Primeiramente importante destacar que não haverá qualquer remuneração à concessionária, por parte do Poder Concedente, a qualquer título, seja para custear os investimentos ou a operação.

A remuneração da concessionária advirá principalmente da exploração das áreas comerciais, da cobrança da tarifa de acostagem, da exploração comercial das mídias publicitárias, da exploração comercial dos estacionamentos das áreas adjacentes à Rodoviária, dentre outras receitas acessórias.

8.5.1. Exploração das Áreas comerciais

Caberá à concessionária a exploração das áreas comerciais existentes da Rodoviária do Plano Piloto, bem como a exploração das áreas que serão criadas em decorrência do contrato de concessão.

Importante consignar que não se mostra necessária a licitação individual de cada área comercial existente na Rodoviária, visto que a concorrência para a concessão do complexo rodoviário abrange toda a área do complexo da Rodoviária do Plano Piloto, incluindo todas as áreas comerciais.

A exploração das áreas comerciais se dará diretamente pela concessionária ou indiretamente, através de contrato de locação particular firmado entre a concessionárias e terceiros interessados.

Eventual permissão qualificada de uso concedida a qualquer permissionário de quiosques na Rodoviária do plano Piloto, com fundamento da Lei nº 4.257/2008, regulamentada pelo Decreto nº 38.594/2017, não poderá ser renovada por parte da Administração Pública.

Caso algum desses contratos de permissão de uso esteja vigente, deverá ser rescindido por Parte do Poder Público, haja vista interesse público superveniente.

8.5.2. Tarifa de acostagem

Acostagem (ou Acostamento) é definida como cada operação de partida de um veículo de transporte coletivo público (ônibus, em todas as suas tipologias ou metrô) da estação Rodoviária do Plano Piloto.

Cada partida gera um fluxo de passageiros que se deslocam pelo terminal consumindo os serviços ali providos pela Concessionária. Da mesma forma cada chegada também gera, no sentido inverso, um fluxo de passageiros.

Porém, para a presente modelagem, serão consideradas apenas as operações de partida dos ônibus como as unidades a serem cobradas para o cálculo da Tarifa de acostagem.

Nesse sentido, será cobrado das concessionárias de serviço público de transporte coletivo de passageiros (ônibus) a tarifa de acostagem, conforme os tipos de linha, por cada partida do Terminal Rodoviário de Brasília, conforme tabela abaixo:

Ônibus Urbano no DF - STPC

Tipo de Linha	Veículo	Acostagens/Ano	Taxa Acostagem	Total R\$ /Ano
Circular Urbana 1	Ônibus Alongado	92.286	R\$ 5,00	R\$ 460.969
Circular Urbana 2	Mini Ônibus	18.982	R\$ 3,95	R\$ 75.062
Circular e Diretas - Metro 1 e 2 / Urbana 2	Ônibus Alongado	802.536	R\$ 7,03	R\$ 5.641.828
Diretas BRT Articulado Metropolitana 1	Ônibus Articulado	69.020	R\$ 11,42	R\$ 788.467
Direta Metropolitana 2	Ônibus Alongado	1.015.804	R\$ 10,18	R\$ 10.335.806
Diretas BRT Articulado Metropolitana 2	Ônibus Articulado	85.824	R\$ 16,53	R\$ 1.419.046
Subtotal STPC DF				R\$ 18.721.177,72

Sistema de Ônibus Semi Urbano (Entorno)

Tipo de Linha	Veículo	Acostagens/Ano	Taxa Acostagem	Total R\$ /Ano
Valparaíso de Goiás II	Ônibus Comum	25.764	R\$ 9,62	R\$ 247.850
Cidade Ocidental	Ônibus Comum	7.592	R\$ 10,73	R\$ 81.462
Luziânia	Ônibus Comum	21.930	R\$ 11,19	R\$ 245.452
Novo Gama	Ônibus Comum	15.984	R\$ 12,40	R\$ 198.122
Santo Antonio do Descoberto	Ônibus Comum	20.284	R\$ 12,95	R\$ 262.678
Luziânia	Ônibus Comum	26.732	R\$ 13,23	R\$ 353.598
Águas Lindas	Ônibus Comum	63.696	R\$ 13,78	R\$ 877.890
Cidade Ocidental	Ônibus Comum	25.364	R\$ 14,80	R\$ 375.387
Valparaíso de Goiás I	Ônibus Comum	4.780	R\$ 14,80	R\$ 70.744
Novo Gama	Ônibus Comum	19.818	R\$ 14,89	R\$ 295.140
Santo Antonio do Descoberto	Ônibus Comum	250	R\$ 26,09	R\$ 6.521
Subtotal Ônibus Entorno				R\$ 3.014.843,51
Total				R\$ 21.736.020,23

Como premissa de longo prazo adotou-se que não haverá uma evolução do número de acostagem ao longo do período de concessão, mantendo constante os números acima apresentados.

8.5.3. Mídias Publicitárias

Cumprido salientar que toda a receita proveniente exploração de mídias publicitárias na Rodoviária do Plano Piloto constituirão receitas da concessionária e servirão para remunerar o investimento objeto da presente concessão.

Contudo, importante destacar que atualmente encontra-se em vigor o Contrato de Concessão de Uso nº 10/2009, firmado entre a então Secretaria de Estado de

Transportes e o Consórcio Clica Brasília, cujo objeto é a concessão de uso, para implantação, operação, manutenção e exploração de mídia em monitores multimídia (MMRPP-DF) nas instalações e plataformas da Estação Rodoviária do Plano Piloto, com vigência de 14 (quatorze) anos.

No entanto, conforme se depreende do Contrato de Concessão de Uso firmado entre as partes, constitui-se motivo para rescisão:

CLÁUSULA DÉCIMA - DA INEXECUÇÃO E RESCISÃO

Parágrafo Primeiro:

I - São causas que podem determinar a rescisão do contrato:

(...)

l) razões de interesse público de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela CONCEDENTE, exaradas em processo administrativo a que se refere o contrato;

Veja a concessão da Rodoviária do Plano Piloto, para iniciativa privada, com vistas a sua reforma estrutural, ampliação, modernização, operação, conservação e manutenção, trata-se uma óbvia razão de interesse público, apta a justificar a rescisão daquele contrato de concessão de uso para exploração de mídia.

Além disso, o Contrato de Concessão de Uso nº 10/2009 dispõe que a rescisão poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da CONCEDENTE, nos casos enumerados no inciso I da Cláusula Décima, dentre eles, a alínea “L”, que trata de razões de interesse público.

Nesse sentido, a vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 10/2009 não obsta a licitação da Concessão da Rodoviária do Plano Piloto, mas sua rescisão deve constituir cláusula de eficácia do contrato.

8.5.4. Exploração Estacionamento Rotativo

Constituirá receita da presente concessão a exploração comercial de vagas de estacionamento rotativo pago em áreas públicas adjacentes à Rodoviária do Plano Piloto.

Para tanto, caberá à concessionária a:

- a) A revitalização e sinalização horizontal e vertical dos estacionamentos públicos compreendidos na presente concessão;
- b) A prestação dos serviços de operação dos estacionamentos rotativos pagos em áreas públicas, envolvendo o envio de dados e informações fiscalizatórios ao Poder Público para que haja o efetivo exercício do poder de polícia, com as atuações necessárias;
- c) O desenvolvimento, a operação e a manutenção de um sistema de operação dos estacionamentos, que contemple a gestão dos estacionamentos, o envio de dados ao Poder Público, o processamento de pagamentos pelos usuários;
- d) O desenvolvimento, a operação e a manutenção de um aplicativo para o pagamento dos estacionamentos pelos usuários, que forneça informações sobre a disponibilidade de vagas aos usuários, dentre outras funções definidas nos cadernos técnicos;
- e) A instalação de totens como alternativa aos aplicativos;
- f) A instalação de um CCO para processamento e transmissão de dados;
- g) A obtenção, aplicação e a gestão de todos os recursos financeiros necessários à execução do contrato.
- h) O fornecimento dos bens necessários à prestação dos serviços, objeto da concessão.

Cumprir enfatizar que o exercício do Poder de Polícia não é objeto da presente concessão, ficando ele estritamente vinculado a atos e ações dos órgãos de trânsito competentes.

Assim, considerando que as tarifas decorrentes da exploração dos estacionamentos públicos são importante fonte de remuneração da concessionária, importa destacar que o contrato previu a necessidade de fiscalização por parte do Poder Público, com vistas a viabilizar economicamente a prestação de um serviço adequado, sob pena de desconto do valor da outorga devida pela concessionária, nos moldes previstos no contrato.

Nesses termos, a viabilidade econômico-financeira do presente projeto está estritamente associada aos poderes fiscalizatórios exercidos com supremacia de poder (poder de polícia) pelos agentes públicos.

Caberá à concessionária a disponibilização de todos os dados necessários para o exercício de uma fiscalização, no entanto, caberá aos agentes públicos o efetivo exercício dessa fiscalização, sem a qual inviabilizaria economicamente a presente

concessão que vai ao encontro do interesse público, visando a melhoria da mobilidade e acessibilidade urbana, a democratização do uso do espaço público, o uso racional do transporte privado e o incentivo ao uso do transporte público, a recuperação e adaptação de infraestrutura de transporte voltada a atender às necessidades de melhoria da acessibilidade, da informação ao público e da mobilidade dos usuários.

Assim, caberá ao Poder Concedente o exercício dessa efetiva fiscalização cuja infraestrutura e dados necessários serão disponibilizados por meio da presente concessão.

8.5.4.1. Delegação de serviços x Poder de Polícia

Muito se discute sobre a possibilidade de delegar à concessionária atividades técnicas de verificação do cumprimento das obrigações a que estão sujeitos os usuários das vagas públicas objeto de concessão, para posterior emissão de atos jurídicos destinados a impor sanções aos usuários infratores das normas previamente estabelecidas.

Sobre o tema, vale transcrever as lições do professor Celso Antônio Bandeira de Mello²:

“A atividade conhecida entre nós como “Polícia Administrativa” - hoje estudada, preferentemente sob a designação de “Limitações Administrativas à liberdade e à propriedade” - corresponde à ação administrativa de efetuar os condicionamentos legalmente previstos ao exercício da liberdade e da propriedade das pessoas, a fim de compatibilizá-lo com o bem estar social. Compreende-se, então, no bojo de tal atividade, a prática de atos preventivos (como autorizações, licenças), fiscalizadores (como inspeções, vistorias, exames) e repressivos (multas, embargos, interdição de atividade, apreensões).

Como é comum nas atividades dos sujeitos de direito, envolve tanto a prática de atos jurídicos, quanto a de atos materiais que os executam ou mesmo, em alguns casos, que os precedem, para que possam ser produzidos. Sem embargo, a tônica que corresponde à chamada “polícia administrativa” - opostamente ao serviço público e à obra pública - não é a

² MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Serviço Público e Poder de Polícia: concessão e delegação. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, julho/agosto/setembro, 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 09.08.2012.

prática de atos materiais, mas de atos jurídicos expressivos de poder público. Esta ideia está, de certo modo, parcialmente abrigada na observação de RIVERO, segundo quem, a atividade de polícia “se exerce principalmente por via de prescrições, gerais ou individuais”, ao passo que, o serviço público “toma a forma de uma gestão” (*Droit Administratif*, Dalloz, 3ª ed., 1965, pag. 363, nº 431).

Com efeito, o que o serviço público visa, o que tem por objeto, é algo material: fornecer água, iluminação elétrica, comunicação telefônica, telegráfica, recolhimento de lixo, tratamento médico, ministério de aulas etc. A realização de obra pública, igualmente, é a oferta de uma utilidade material: a rua, a estrada, a ponte, o viaduto etc.

O que a “polícia administrativa” visa, diversamente, é a expedição de **provimentos jurídicos**: atos que habilitam os administrados à prática de determinada atividade (licença de construir, licença para dirigir automóveis, autorização de porte de arma etc.) ou que, inversamente a proíbe (denegando os atos referidos) ou a impede (expedindo ordens, como ocorre quando o guarda de trânsito o desvia, obstando a circulação por vias congestionadas por algum acidente) ou, ainda, sanciona, se desatendidas as normas pertinentes (expedindo multas, determinando o embargo de atividades), quando constatada sua violação, o que ocorre como resultado de fiscalização do comportamento dos administrados.

Os atos jurídicos expressivos de poder público, de autoridade pública, certamente não poderiam, ao menos em princípio e salvo circunstâncias excepcionais ou hipóteses muito específicas, ser delegados a particulares, ou ser por eles praticados (caso “*exempli gratia*”, dos poderes reconhecidos aos capitães de navio).

Daí não se segue, entretanto, que certos atos materiais que os precedem não possam ser praticados por particulares, mediante delegação, propriamente dita, ou em decorrência de um simples contrato de prestação, por força do qual o contratado prestará a atividade para o Poder Público, sem vínculo jurídico direto com os administrados e sem remuneração captada diretamente destes; ou seja: nos termos dantes referidos ao se tratar da distinção entre contrato de prestação de atividade e concessão

dela. Em ambos os casos (isto é, com ou sem delegação), às vezes, tal figura aparecerá sob o rótulo de “credenciamento”. Adilson Dallari, em interessantíssimo estudo recolhe variado exemplário de “credenciamentos”³.

Existe, ainda, a possibilidade de particulares serem encarregados de praticar ato material sucessivo a ato jurídico de Polícia, isto é, de cumprimento deste, quando se trate de executar materialmente ato jurídico interferente apenas com a propriedade dos administrados; nunca, porém, quando relativo à liberdade dos administrados. Tome-se, como exemplo, a possibilidade da Administração contratar com empresa privada a demolição ou implosão de obras efetuadas irregularmente e que estejam desocupadas, se o proprietário do imóvel recalcitrar em providenciá-la por seus próprios meios, inobstante devidamente intimado e legitimamente submetido a isto. Ou seja: o Poder Público não estaria obrigado a proceder a demolição ou implosão do edificado ou a desobstrução da faixa marginal de rodovias mediante servidores públicos.

Até mesmo, conforme ao diante se dirá, pode surgir hipótese peculiar em que atos jurídicos sejam expedidos por máquinas detidas por particulares, sem que nisto haja violação ao direito ou a seus princípios básicos.

No estudo “supra” referido, Adilson Dallari ressalta que é necessário, em relação aos atos envolvidos na atividade de Polícia, fazer uma distinção:

“uma coisa é o reconhecimento oficial (mediante emissão de um ato jurídico administrativo) de que o interessado preenche os requisitos legais para construir ou dirigir veículo; outra coisa é a atividade técnica destinada a verificar se esse ato jurídico pode ou não ser emitido. Esta última atividade, de natureza instrumental, pode ser delegada; a primeira (segundo entendimento predominante na doutrina e que não cabe, aqui, discutir) é exclusiva de órgão dotado

³ “Credenciamento”, “in” Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, obra coletiva, Malheiros Ed., 1997, vol. II, pags. 38 a 54.

de fé pública, de prerrogativas inerentes ao poder público ...”, op. cit. pag. 30).

Logo em seguida, depois de transcrever manifestação de Alvaro Lazzarini sobre a privatidade de órgãos públicos no exercício de polícia, anota:

“Esse entendimento **não impede a atribuição a particulares das atividades técnicas, instrumentais, de mera verificação, com base nas quais a entidade emitirá a declaração de conformidade** (habilitando ao exercício de um direito) ou aplicará alguma sanção, no caso de desconformidade” (op. e loc. cits.).

Em suma, **cumpra, desde logo, distinguir entre atos jurídicos expressivos de uma determinação de autoridade pública e atos de mera atividade material de fiscalização e de averiguação, suscetível de ser objetivamente feita, maiormente quando passível de ser realizada por instrumentos precisos**, como ocorre no uso de máquinas que, ademais, conservam registrados os dados apurados para fins de controle governamental.

Nestas últimas hipóteses, para as constatações requeridas ao exercício de atividade fiscalizadora, graças ao concurso da tecnologia moderna utilizam-se equipamentos sofisticados que ensejam aferições exatas, libertas do subjetivismo inerente às avaliações humanas e que, de outro modo, se faria presente, quer quando efetuadas por servidores públicos, quer quando efetuadas por terceiros.

Para execução desta atividade material, precisa por excelência e desde que retentora de dados para controle governamental, **nada importa que os equipamentos pertençam ou sejam geridos pelo Poder Público ou que pertençam e sejam geridos por particulares**, aos quais tenha sido delegada ou com os quais tenha sido meramente contratada. **É que as constatações efetuadas por tal meio caracterizam-se pela impessoalidade (dai porque não interfere o tema do sujeito, da pessoa) e asseguram, além de exatidão, uma igualdade completa no tratamento**

dos administrados, o que não seria possível obter com o concurso da intervenção humana.

Assim, nestes casos em que o ato material instrumental à prática do ato jurídico de polícia se efetue por via de máquinas, ensejadoras de verificação objetiva e precisa, não há violação alguma a regra ou princípio de direito administrativo no fato de que sejam operadas por meio de particulares para tanto habilitados pelo Poder Público.

Note-se, finalmente, que se poderia, inclusive, reconhecer uma hipótese na qual até mesmo a expedição de ato jurídico administrativo vinculado poderia ser efetuada por máquina, conquanto detida por particulares. Seria o caso de “parquímetros” instalados por empresas privadas, sob contrato com o Poder Público, os quais, sobre registrarem estacionamento além do tempo habilitado, ao cabo dele, emitissem o próprio auto de infração. Que ameaça, que risco, haveria para a liberdade dos cidadãos em tal proceder? Que violência ocorreria no que atina à igualdade dos cidadãos, se o auto infracional não estaria em tal caso relacionado com a vontade de particular algum, mas surgiria como fruto automático da objetiva e impessoalíssima verificação efetuada por um engenho mecânico ou eletrônico? Qual a importância do recurso tecnológico pertencer a um particular ou ao Poder Público, ser ou não instalado pelo primeiro ou pelo segundo?

Deveras, a restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.

Ocorre, todavia, que se estiverem em pauta meramente atos materiais instrumentais preparatórios, **não haverá nisto atribuição alguma de poder** que os invista em qualquer supremacia engendradora de desequilíbrio entre os administrados. É o que basta para descaracterizar a comparência da aludida razão impediante, se consistirem na simples

constatação de situação ou evento apuráveis de maneira absolutamente impessoal, objetiva e precisa, graças a equipamentos, propiciados pela moderna tecnologia que ensejem este resultado prezável. Ganha-se nisto maior proteção e garantia para os administrados contra violações à igualdade e contra perseguições ou favoritismos. A objetividade por eles proporcionada, comparecerá, de todo modo, indiferentemente, quer sejam operados por particulares ou pelo Poder Público, visto que tal virtude decorre da máquina e não de quem esteja dela encarregado.

Em suma: deixando de lado algumas hipóteses excepcionais e clássicas de exercício de atividade de polícia por particular (*“exempli gratia”*, atos desta espécie exercíveis por capitães de navio) é certo que particulares podem ser contratados para a prática de certos atos que se encartam no bojo da atividade de polícia, pelo menos nas seguintes hipóteses:

- a) para atividade sucessiva a ato jurídico de polícia expedido pelo Poder Público, consistente em sua mera execução material, se não houver nisto interferência alguma com a liberdade dos administrados, mas, tão só, com a propriedade destes;
- b) para atividades materiais que precedam a expedição de ato jurídico de Polícia a ser emitido pelo Poder Público, quando se tratar de mera constatação instrumental á produção dele efetuada por equipamento tecnológico que proporcione averiguação objetiva, precisa, independentemente de interferência de elemento volitivo para reconhecimento e identificação do que se tenha de apurar, com a retenção dos pertinentes dados para controle, a qualquer tempo, por parte da entidade administrativa competente.

Existe, finalmente, como dito, a hipótese - que na atualidade ainda se pode considerar peculiar - na qual ato jurídico de polícia inteiramente vinculado pode ser expedido por máquina que sirva de veículo de formação e transmissão de decisão do próprio Poder Público (caso de parquímetros que expeçam auto de infração), inobstante o equipamento pertença a um contratado e esteja sob sua guarda e manutenção. Não cabe aqui aprofundar demasiadamente o tema, por requerer considerações de certa

amplitude, a fim de ubicá-lo no panorama geral dos atos administrativos⁴ e definir sua compostura teórica. Diga-se, apenas que, em nosso entender, o fenômeno aí ocorrente explica-se pela preposição do bem do particular ao jugo da “relação de administração”, nos termos em que a configura Rui Cirne Lima⁵ de tal sorte que, for força dela, poderá operar como veículo de expressão do Poder Público (não sendo, pois de cogitar-se de uma “delegação”).

Em sintonia com o pensamento do eminentíssimo autor sobre a noção de “relação de administração”, em nosso entender, bens afetados a uma atividade pública (como ocorre na concessão, por exemplo) embora não passem, 56 por isto, à propriedade pública, ficam desde logo afetados pela sobredita relação. Por força disto, não poderão ser distraídos da finalidade pública, não poderão ser penhorados etc. Ou seja: o bem passa a ser um instrumento da satisfação de uma necessidade administrativa e como tal se qualifica. Eis porque dissemos que, no caso de parquímetros, de propriedade e sob guarda de empresa privada contratada pelo Poder Público, a expedição de multa por tais máquinas não pressupõe delegação ao particular para a prática de ato jurídico de polícia. É que a multa estará sendo expedida pelo próprio Poder Público, através da máquina em apreço, a qual, estando gravada pela relação de administração, servirá de veículo para prolação do ato administrativo em questão. Note-se que isto é possível por não haver aí atividade alguma do particular. A atividade deste se desenvolve apenas em relação à guarda e conservação do equipamento, não na produção do ato, que é inteiramente automática. Aliás, o advento das máquinas modernas e sua utilização na esfera pública já hoje desperta a necessidade de revisitar certos conceitos tradicionais do direito administrativo, como bem o demonstrou, em excelente artigo, o eminente administrativista argentino TOMÁS HUTCHINSON em excelente artigo sobre o assunto⁶.”

⁴ Em nosso Curso de Direito Administrativo cit., pag. 222, n^{os} 2 e 3, expusemos a possibilidade de atos administrativos serem praticados por máquinas e nos servimos precisamente desta hipótese como uma das razões que exibem a insuficiência dos critérios tradicionais de separação entre ato jurídico e fato jurídico, obrigando-nos a produzir o discrimen que entendemos capaz de apartá-los corretamente.

⁵ Princípios de Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Sulina, 1954. 3^a ed., pags. 54 a 57 e 76 a 78, n^{os} 3 e 4. Conforme corretamente ensinou este notável administrativista, relação de administração e propriedade podem conviver, caso em que a primeira domina e paralisa a segunda.

⁶ “La actividad administrativa, La maquina y El Derecho Administrativo” in RDP, n^o 55-56, pags. 37 a 45.

Por todo o acima exposto, nem mais e nem melhor poderia ser dito sobre a possibilidade do exercício de atividades materiais que precedem a expedição de ato jurídico de Polícia a ser emitido pelo Poder Público, por particulares, mormente quando essas atividades preliminares são feitas com uso de máquinas e quando é possível a aferição dos dados lançados.

8.5.4.2. Responsabilidade do Concessionário por Eventos Ocorridos nos Estacionamentos Rotativos Em Área Pública

Uma das finalidades da concessão que ora se estuda é manter o sistema de estacionamento rotativo pago em vias e áreas públicas, com a finalidade de facilitar a circulação de pessoas e veículos e distribuir democraticamente os espaços públicos nas áreas adjacentes à Rodoviária do Plano Piloto, além de obter receitas decorrentes do uso de transporte individual, para bancar os investimentos na Rodoviária de Plano Piloto, que é o principal equipamento público do sistema de transporte coletivo em Brasília, privilegiando o transporte coletivo em detrimento do transporte individual.

Nesse sentido, em áreas de zona verde (ou zona azul conforme chamada em outros estados da federação) a concessionária não possui o dever de guarda sobre os veículos, bem como inexistente contrato de depósito do veículo, motivo pelo qual não há que se falar em sua responsabilização por quaisquer eventos ocorridos com os veículos durante o período em que eles estão estacionados nessas vagas.

Não há no ordenamento jurídico nada que corrobore a pretensão de responsabilização da concessionária por quaisquer infortúnios ocorridos enquanto os veículos dos usuários encontram-se estacionados em áreas de zona verde, uma vez que nem o Distrito Federal nem a concessionária têm o dever de guarda em relação ao veículo estacionado, mas tão-somente o de manter a rotatividade de vagas, tornando mais efetiva a circulação de pessoas e veículos em espaços públicos, em áreas comerciais, serviço este prestado ante a necessidade de democratizar o uso do espaço público, que tem como base o disposto no Código Civil, relativo ao uso dos bens públicos, consoante o artigo 24, inciso X, do Código de Trânsito Brasileiro⁷, não se responsabilizando, em

⁷ Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (...)

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

absoluto, pela vigilância ou guarda dos veículos, repita-se, mormente pelo simples fato de que não há contrato de depósito entre as partes.

Nesse sentido, é farta a jurisprudência nos Tribunais de Justiça no país:

São Paulo

AÇÃO DE CONHECIMENTO DE RITO SUMARIO - Indenização por danos materiais e morais - Furto de veículo estacionado em via urbana denominada de "Zona Azul" - Regulamentação do uso de via pública - Inexistência de contrato de depósito - Decisão monocrática não merece reparos - Recurso não provido. (Processo 0019485-92.2009.8.26.0576) - <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=5104608>

Apelação Cível Indenização. Reexame necessário - Não conhecimento, *ex vi legis*. Zona azul - Veículo furtado - Seguradora que arcando com o prêmio, postula o seu ressarcimento - Dever de guarda do veículo ante o sistema "zona azul" - Ausência de responsabilidade - Serviço prestado pela municipalidade, tão-só, de manter o sistema rotativo pago nas vias públicas, para facilitar a circulação de pessoas e veículos nas zonas comerciais. Não se conhece da remessa oficial e nega-se provimento ao recurso interposto. (Processo 0135829-47.2007.8.26.0053)

<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=5929594>

RESPONSABILIDADE CIVIL INDENIZAÇÃO FURTO DE VEÍCULO EM ESTACIONAMENTO ADMINISTRADO PELA MUNICIPALIDADE E CONCESSIONÁRIA NÃO GERA O DEVER DE INDENIZAR ESTACIONAMENTO EM VIA PÚBLICA, TIPO "ZONA AZUL" INEXISTÊNCIA DO DEVER DE GUARDA RECURSO IMPROVIDO. (Processo 0000345-32.2009.8.26.0266)

<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=4987316>

AÇÃO DE CONHECIMENTO DE RITO SUMARIO - Indenização por danos materiais e morais - Furto de veículo estacionado em via urbana denominada de "Zona Azul" - Regulamentação do uso de via pública -

Inexistência de contrato de depósito - Decisão monocrática não merece reparos - Recurso não provido. (Processo 0019485-92.2009.8.26.0576)

<http://esaj.tjsp.ius.br/cisg/getArquivo.do?cdAcordao=5104608>

Paraná

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM VIA PÚBLICA. ALEGADA OMISSÃO DO ESTADO NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE VIGILÂNCIA ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE GUARDA E VIGILÂNCIA ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. Conforme precedentes do E. STJ, o Poder Público só deve assumir a guarda e responsabilidade do veículo quando esse ingressa em área de estacionamento pertencente a estabelecimento público dotado de vigilância especializada para esse fim.

<http://portal.tjpr.ius.br/jurisprudencia/j/11184055/Acórdão-810753-5>

Santa Catarina

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ESTACIONAMENTO DENOMINADO ZONA AZUL - FURTO DE VEÍCULO - AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS (IPUF) - RECURSO IMPROVIDO. (Apelação Cível n. 2008.039754-3)

<http://app6.tjsc.ius.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000C3LV0000&nuSeqProcessoMv=30&tipoDocumento=D&nuDocumento=1095152>

CIVIL. FURTO DE VEÍCULO. ESTACIONAMENTO ROTATIVO DENOMINADO ZONA AZUL. LOCAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DE GUARDA E VIGILÂNCIA. INOCORRÊNCIA.

1 O contrato de estacionamento de veículo nas áreas denominadas “zona azul” não gera a responsabilidade de guarda e vigilância do Poder Público

ou da empresa concessionária. Trata-se de simples locação de espaço público com a finalidade de controlar o estacionamento de veículos nos centros urbanos, proporcionando uma maior rotatividade das vagas e, por consequência, o atendimento de interesse público específico.

2 Não demonstrado o dever de guarda e vigilância dos veículos encontrados em via pública, bem assim a culpa do Poder Público, é de ser afastada a sua responsabilidade pelos danos resultantes do infortúnio. (TJSC, AP. Cível nº 2010.072480-2, 3ª Câmara. Direito Público, Rel. Des. Luiz Cezar Medeiros, julg. 26/01/2011)

<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000HGD70000&nuSeqProcessoMv=22&tipoDocumento=D&nuDocumento=3024390>

Apelação cível. Ação de indenização. Furto de veículo em estacionamento denominado de zona azul. Lei municipal que afasta expressamente o dever de vigilância por parte da concessionária do serviço. Ausência de responsabilidade. Recurso desprovido.

As “zonas azuis” não configuram estacionamentos fechados explorados pelo Município, não estando presente o dever de guarda e vigilância e, por conseguinte, a responsabilidade por eventuais danos causados aos veículos.

A remuneração paga pelos usuários objetiva apenas suportar os custos do serviço prestado e a fiscalização exercida pelos monitores visa garantir o uso rotativo do estacionamento em via

pública, visando à conferência do “ticket”, para verificação do tempo de permanência máxima dos veículos estacionados.

(Apelação Cível n. 2010.068860-9, de Joinville)

<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000HCKV0000&nuSeqProcessoMv=41&tipoDocumento=D&nuDocumento=4635670>

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM ÁREA DENOMINADA ZONA AZUL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ENTE PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS - IPUF - QUE SE RESUME AO DISCIPLINAMENTO DO TEMPO DE USO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DESTINADOS AO ESTACIONAMENTO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O FATO E O DANO. DEVER DE INDENIZAR NÃO CARACTERIZADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O contrato de estacionamento de veículo nas áreas denominadas zona azul não gera a responsabilidade de guarda e vigilância do Poder Público ou da empresa concessionária.

Trata-se de simples locação de espaço público com a finalidade de controlar o estacionamento de veículos nos centros urbanos, proporcionando uma maior rotatividade das vagas e, por conseqüência, o atendimento de interesse público específico.

2. Não demonstrado o dever de guarda e vigilância dos veículos encontrados em via pública, bem assim a culpa do Poder Público, é de ser afastada a sua responsabilidade pelos danos resultantes do infortúnio (Ap. Cív. n. 2008.002685-7, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. em 19-3-2008) (Ap. Cív. n. 2008.029387-4, relator o signatário).

<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000J3OU0000&nuSeqProcessoMv=26&tipoDocumento=D&nuDocumento=3705529>

Rio de Janeiro

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FURTO DE VEICULO DANO MORAL IMPROCEDENCIA DO PEDIDO Direito administrativo. Responsabilidade Civil do Poder Publico. Reparação por danos materiais e morais. Estacionamento de veiculo em logradouro publico. Furto do veiculo. CET-RIO. Inexistência de contrato de deposito e competente dever de guarda. Cobrança destinada a disciplinar a utilização da via urbana.

Responsabilidade do Estado não configurada. Não incidência do Código do Consumidor à espécie. Pedido improcedente. Sentença mantida. Desprovimento do recurso.

(Processo [0073287-57.2001.8.19.0001 \(2002.001.27055\)](#)- APELACAO)

<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003EC650A6C92F71615954924342FDFA01958C402460A5A>

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO VIA PUBLICA DANOS CAUSADOS A VEICULO NO ESTACIONAMENTO NEXO DE CAUSALIDADE AUSENCIA ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AUTOMÓVEL ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. DANOS. NEXO DE CAUSALIDADE.

A sociedade de economia mista prestadora de serviço público de exploração de estacionamento em via pública, responde objetivamente pelos danos que causar a terceiros, devendo a vítima, no entanto, demonstrar o dano e o nexo causal. Não pode ser responsabilizada pelas avarias no veículo a empresa que cobrou estacionamento na via pública, se a prova dos autos confirma que o dano não decorreu do dever de guarda, a causa de pedir contida na inicial, fato que caracteriza a inexistência do nexo causal. Recurso improvido.

(Processo [0137161-16.2001.8.19.0001 \(2002.001.28343\)](#)- APELACAO)

<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=00035541187D2EA3168B0B8915FE3143552CF6E8C3160E3E>

DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS MATERIAIS. O PAGAMENTO FEITO PELO CIDADÃO À MUNICIPALIDADE PARA O ESTACIONAMENTO DE VEÍCULO AUTOMOTOR EM VIA PÚBLICA NÃO CONFIGURA CONTRATO DE DEPÓSITO, INEXISTINDO, PORTANTO, DEVER DE GUARDA A JUSTIFICAR INDENIZAÇÃO EM RAZÃO DE FURTO DE BENS QUE SE ENCONTRAVAM EM SEU INTERIOR. TRATA-SE, TÃO SOMENTE, DE REMUNERAÇÃO PAGA PELA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO, CUJA NATUREZA JURÍDICA É A DE BEM PÚBLICO DE USO

COMUM DO POVO. NÃO SE JUSTIFICA A INCIDÊNCIA DO ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POR INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE A AÇÃO OU OMISSÃO ESTATAL E O DANO EXPERIMENTADO PELO LESADO. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL QUE JUSTIFICAM A APLICAÇÃO DO ARTIGO 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO DA APELAÇÃO, MANTENDO-SE A SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA EM TODOS OS SEUS TERMOS.

(Processo [0006384-29.2006.8.19.0045 \(2009.001.13310\)](#)- APELACAO)

<http://srv85.tjrj.ius.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003201EDA05B3C28C438A71371AF2DAB012A1C4021D0304>

8.5.5. Receitas acessórias

Conforme indicado acima, não haverá qualquer remuneração à concessionária, por parte do Poder Concedente, sendo a concessionária remunerada exclusivamente pela cobrança de tarifas dos estacionamentos, aluguéis de áreas comerciais, tarifa de acostagem e receitas de exploração de mídias, além de outras receitas acessórias, nos termos e condições estabelecidos no contrato.

Nesses termos, valendo-nos da previsão legal contida no artigo 11 da Lei nº 8.987/19958, o contrato prevê expressamente a possibilidade de exploração de atividades alternativas, complementares, acessórias ou projetos associados, com vistas a auferir receitas acessórias, afastando, inclusive, a necessidade de eventual aumento de tarifas de estacionamento ou tarifa de acostagem, em caso de redução da demanda inicialmente prevista, que inviabilizaria o projeto.

Será admitida a exploração de quaisquer atividades ou projetos associados, ainda que não tenham vinculação direta com o objeto da concessão, desde que não comprometam

⁸ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei. Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

a correta e adequada prestação dos serviços, nem exponham as atividades objeto de concessão a riscos excessivos.

Em qualquer das hipóteses, é dever do parceiro privado resguardar a prestação dos serviços objeto do contrato de concessão, a fim de que não sejam prejudicados pela execução destas atividades acessórias.

Para a execução das atividades, serviços ou contratos acessórios, o contrato prevê a necessidade de prévia autorização do Poder Concedente.

De outro lado, é interessante para o Poder Concedente que a Concessionária execute tais atividades, pois os ganhos auferidos com estas atividades acessórias integram a receita bruta da Concessionária, para fins de pagamento da outorga.

Ou seja, as receitas acessórias integram a receita bruta da concessionária para fins de pagamento da outorga.

Deve-se ressaltar, também, que as receitas acessórias integram a remuneração da concessionária para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dessa forma, o impacto positivo das receitas acessórias em relação ao contrato de concessão, incentiva a boa gestão financeira dos contratos pelo particular.

8.6. Licitação: Forma, Modalidade e Tipo

8.6.1. Forma

A licitação deverá ocorrer em lote único, cujo vencedor será responsável pela totalidade dos serviços e investimentos objeto da concessão.

8.6.2. Modalidade

A licitação deve ser na modalidade de concorrência, nos termos do artigo 2º, inciso III da Lei Federal nº 8.987/1995.

8.6.3. Tipo

A licitação deve ser do tipo maior oferta, consubstanciada na maior outorga a ser paga ao Poder Concedente pelo objeto da concessão, nos termos do artigo 15, inciso II da Lei nº 8.987/1995.

8.7. Prazo de Vigência

O prazo de vigência do contrato de concessão foi definido em 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogada por igual período.

O prazo foi definido a partir de indicações objetivas do estudo econômico-financeiro, à luz do critério de sua compatibilidade com os investimentos demandados e a previsão de receitas contida no Caderno Econômico-financeiro

8.8. Avaliação da necessidade e eventual proposição de legislação ou regulamentação complementar ou substitutiva (ANEXO I)

Lei Autorizativa para a Concessão

A Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências, aduz que:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.

Do mesmo modo, dispõe a Lei Orgânica do Distrito Federal, dispõe que:

Art. 186. Cabe ao Poder Público do Distrito Federal, na forma da lei, a prestação dos serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, e sempre por meio de licitação, observado o seguinte:

I - a delegação de prestação de serviços a pessoa física ou jurídica de direito privado far-se-á mediante comprovação técnica e econômica de sua necessidade, **e de lei autorizativa**;

Com isso, para a concessão da Rodoviária do Plano Piloto, ora objeto de estudo, faz-se necessária a edição de lei autorizativa. (ANEXO I)

Por exemplo, para a Concessão dos Estacionamento rotativos nas áreas adjacentes à Rodoviária, a Lei Complementar nº 692, de 6 de janeiro de 2004 dispõe que:

Art. 1º Fica o **Poder Executivo do Distrito Federal autorizado**, nos termos dos arts. 24, X, e 25 do Código Brasileiro de Trânsito, aprovado pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, **a explorar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço público de estacionamento de veículos automotores de passageiros ou cargas**, em logradouros públicos e em áreas pertencentes ao Distrito Federal, podendo cobrar tarifas dos usuários.

§ 1º Os estacionamentos de que trata o caput poderão ser implantados inclusive no subsolo dos logradouros públicos e das áreas pertencentes ao Distrito Federal.

§ 2º É facultada a exploração do serviço de que trata o caput, ainda que sob o regime de concessão ou permissão, mediante a implantação de estacionamentos, tanto ao nível do solo quanto no subsolo dos logradouros públicos e das áreas pertencentes ao Distrito Federal.

§ 3º Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, a cobrança das tarifas dos usuários do serviço de estacionamentos situados ao nível do solo independe da implantação dos estacionamentos no subsolo.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º A outorga de concessão ou permissão é feita a título oneroso, mediante pagamento de retribuição ao poder público, durante o prazo de vigência do respectivo contrato.

§ 1º A retribuição de trata o caput comporá a base de cálculo das tarifas como despesa resultante da prestação dos serviços de administração das áreas especiais de estacionamento.

§ 2º A retribuição referida no parágrafo anterior poderá, alternativamente, ser definida como participação no faturamento do concessionário ou permissionário do serviço público.

§ 3º As receitas oriundas do pagamento da retribuição serão depositadas automaticamente no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse valor será destinado, obrigatoriamente, ao custeio de programas que tenham por objetivo a formação educacional e a profissionalização de menores carentes do Distrito Federal.

Art. 4º Ficam isentos do pagamento de tarifas pela utilização dos serviços de estacionamento de que trata esta Lei Complementar os veículos oficiais, de representações diplomáticas e de uso emergencial.

Art. 5º Os responsáveis pelo serviço público de que trata esta Lei Complementar contratarão, 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 (VETADO).

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogadas a Lei nº 1.194, de 13 de setembro de 1996, a Lei nº 1.533, de 8 de julho de 1997, a Lei nº 2.803, de 24 de outubro de 2001, bem como as demais disposições em contrário.

Diante disso, a exigência legal de lei autorizativa para concessão dos estacionamentos mostra-se suprida pela Lei Complementar nº 692/2004.

Alterações Legislativas (ANEXO I)

Com a finalidade de adequar e dar maior segurança jurídica à prestação dos serviços objeto dos presentes estudos técnicos, faz necessária a adequação de algumas leis distritais correlatas ao tema.

A primeira alteração legislativa que se propõe é a inclusão de um dispositivo na Lei nº 649, de 13 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a obrigatoriedade das entidades públicas e privadas, seus departamentos ou órgãos e das pessoas físicas que administrem e/ou explorem estacionamentos em adotar sistemas que preservem a

segurança do patrimônio representado pelos veículos sob sua guarda e dá outras providências.

O dispositivo que se propõe inserir na Lei nº 649/1994, visa esclarecer que os estacionamentos em vias públicas objeto da concessão estudada não contempla o dever de guarda e inexistente o contrato de depósito. Assim, como a concessionária não possui o dever de guarda sobre os veículos, bem como inexistente contrato de depósito do veículo, não há que se falar em sua responsabilização por quaisquer eventos ocorridos com os veículos durante o período em que eles estão estacionados nas vagas objeto da concessão.

A segunda alteração legislativa que se propõe é a revogação da Lei nº 2.012/1998, que dispõe sobre a garantia do funcionamento da feira localizada no lado oeste da Estação Rodoviária de Brasília.

A mencionada lei deverá ser revogada, haja vista a imprescindibilidade de garantir que nenhuma feira funcione nas adjacências da Rodoviária do Plano Piloto, de modo a garantir a adequada mobilidade e fluidez do tráfego.

A terceira alteração legislativa que se propõe é a revogação do Decreto nº 34.567/2013, que criou o **Comitê de Gestão Integrada da Rodoviária do Plano Piloto, visto que as atribuições do referido comitê serão superadas em quase sua totalidade, pela concessão ora estudada.**

Por fim, imprescindível a revogação da **Portaria nº 103, de 06 de dezembro de 2019, que aprovou parâmetros de estacionamento, bem como delimitação do tempo máximo de parada nos boxes da Rodoviária do Plano Piloto.**

Isso porque, a Rodoviária do Plano Piloto não se trata de local de estacionamento e/ou estocagem de ônibus, mas apenas e tão somente ponto de carregamento e descarregamento de passageiros.

8.9. Política Tarifária

Na Constituição de 1967, o artigo 167 exigia a fixação de tarifas que permitissem ao concessionário a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurassem o equilíbrio econômico e financeiro.

De modo diverso, a atual Constituição, no artigo 175, parágrafo único, inciso III, deixou ao legislador infraconstitucional a definição e a determinação dos princípios a orientarem a “política tarifária” e a escolha entre as possíveis opções no tocante à regulação dos preços.

Assim, enquanto na Constituição anterior era a tarifa que assegurava o equilíbrio econômico, de acordo com a atual Constituição nada impede que a lei adote critério diverso, possibilitando, por exemplo, a fixação de tarifas mais acessíveis ao usuário (preço político) e compensando, por outra forma, o concessionário para manter hígido o equilíbrio econômico-financeiro firmado no contrato, ou mesmo a fixação de tarifas de acordo com preços de mercado, sem, no entanto, abusar economicamente dos usuários.

Inúmeros são os objetivos que podem vir a ser perseguidos por meio da instituição de uma política tarifária.

Concretamente, verifica-se que a Lei nº 8.987/95 introduziu uma série de preceitos que podem representar, por si só, o fundamento de validade de medidas administrativas em matéria tarifária.

Dentre eles destaca-se o princípio da modicidade tarifária (art. 6º, § 1º e art. 11) que, de certa forma, é um corolário da generalidade, pois sua observância propicia o amplo acesso de todos que tenham necessidade do serviço.

Observa Celso Antônio Bandeira de Mello⁹ que as tarifas não têm, nem poderiam ter, de modo algum, natureza contratual, imutável. “O contratual - e que, por isso, não pode ser unilateralmente modificado pelo Poder Público - é o valor resultante do equilíbrio econômico-financeiro, de que a tarifa é uma expressão, entre outras”.

Atento a esses princípios e considerando que a importância da política tarifária para o sucesso do projeto aqui estudado, tem-se que numa concessão que envolve em seu objeto a implantação, manutenção e operação de vagas de estacionamento público, haverá um equilíbrio econômico-financeiro extremamente complexo e dinâmico porque, sendo pelo prazo de 20 anos, por exemplo, não se consegue dimensionar, a priori, como

⁹ Curso de direito administrativo, p. 737.

será a evolução da quantidade de serviços necessários, nem mesmo a demanda pelas vagas na cidade.

Poderá haver desde um grande aumento, fruto do crescimento vegetativo da população, até uma grande queda da demanda, haja vista a implantação de novos e eficientes meios de transporte públicos nas áreas estudadas.

Por isso, é preciso haver uma clara definição desse equilíbrio no Contrato.

A concessão envolve obrigatoriamente uma definição clara de direitos de cada parte, do papel do Estado como Poder Concedente ou regulador da atividade, a definição dos critérios para cobrança dos serviços, as metas e os investimentos que estão sendo exigidos, o regime dos bens reversíveis.

Pensando nisso, a política tarifária será estabelecida, pelo Poder Público, de acordo com as metas e necessidades governamentais, não devendo ser adotada como critério de julgamento na licitação. Contudo, deverá sempre ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro da data da assinatura do contrato, levando-se em consideração as premissas estabelecidas no instrumento convocatório.

Embora o art. 9º, caput, da Lei de Concessões estabeleça que a tarifa “será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação”, deve-se ter em vista que há hipóteses onde, dependendo do critério adotado para julgamento da licitação, as propostas não versem sobre valor de tarifa, tal como consta do artigo 15 da Lei nº 8.987/95, que estabeleceu sete critérios distintos de julgamento.

Via de consequência, se o critério não for o de menor tarifa, fica para o licitante apenas a definição do valor da oferta pela outorga da concessão ou da proposta técnica, conforme o caso, devendo o Poder Concedente predefinir o valor da tarifa no edital, nas condições ali estabelecidas.

Assim, no presente caso a concessão será remunerada mediante cobrança de tarifa dos usuários dos estacionamentos públicos e a exploração de outras receitas nos exatos termos do edital e contrato, onde as tarifas serão fixadas pelo Poder Concedente, de acordo com os preços de mercado sugeridos no presente estudo e considerando as políticas de governo, mantendo-se sempre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo à concessionária o pagamento de outorga ao Poder Concedente, correspondente a um percentual sobre a receita bruta da concessionária.

8.10. Critério para reajuste das tarifas

A Lei nº 8.987/95 dispõe que:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e **preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.**

(...)

§ 2º **Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas,** a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

Diante disso, considerando que:

- ✓ a política tarifária será estabelecida, pelo Poder Público, não devendo ser adotada como critério de julgamento na licitação.
- ✓ deverá sempre ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro da data da assinatura do contrato, levando-se em consideração as premissas estabelecidas no instrumento convocatório.

Fica estabelecido o IPCA como índice para o reajustamento anual da tarifa.

No entanto, considerando que ficará ao encargo do Poder Concedente a definição da política tarifária, caso o Poder Concedente decida não repassar ao usuário do sistema o reajuste tarifário, esse reajuste poderá ser descontado da outorga que deverá ser repassado pela concessionária ao Poder Concedente mensalmente.

Trata-se de uma decisão exclusiva do Poder Concedente, não devendo a concessionária interferir nessa decisão.

8.11. Parâmetros de desempenho técnicos e atendimento ao usuário

Com a finalidade de aferir a efetiva prestação dos serviços objeto da presente concessão e sua qualidade foram definidos alguns parâmetros de desempenho técnicos e de atendimento aos usuários, para que o Poder Concedente possa avaliar os serviços concedidos.

Esses parâmetros estão definidos no anexo do Contrato denominado Sistema de Mensuração de Desempenho.

A fixação desses parâmetros possui duas funções: (i) incentivar o desempenho da concessionária, que será punida caso não alcance a performance definida, nem corrija as inconsistências no prazo fixado; e (ii) permitir ao Poder Concedente uma efetiva fiscalização.

A concessionária contratará um verificador independente que atestará mensalmente, por meio de relatório, todas as informações de desempenho, disponibilidade e outras obrigações contratuais para fins de apuração da adequada prestação dos serviços.

Os parâmetros sugeridos são frutos de uma avaliação criteriosa dos Serviços, de sua relevância e dos impactos decorrentes da qualidade na sua prestação.

8.12. Penalidades e Sanções

O não cumprimento, pela Concessionária, das cláusulas contratuais, bem como das normas da legislação e regulamentação aplicáveis, ensejará, sem prejuízo das responsabilidades civil e penal e de outras penalidades previstas na legislação e na regulamentação vigentes, a cominação, isolada ou concomitantemente, das penalidades fixadas na cláusula 36ª do Contrato, quais sejam:

- INFRAÇÃO DE NATUREZA LEVE, quando decorrer de condutas não dolosas e das quais não haja proveito econômico e ensejará as seguintes penas:
 - a) advertência por escrito, que será formulada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção; ou
 - b) multa, em caso de reincidência em uma mesma conduta que caracterize infração leve, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos, no valor de até 0,05% (zero vírgula zero cinco por cento) do valor do contrato.
- INFRAÇÃO MÉDIA, quando decorrer de conduta dolosa e/ou da qual se constate ter benefício econômico à concessionária e ensejará as

seguintes penalidades:

a) advertência por escrito, que será formulada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção; e/ou

b) multa, em caso de reincidência em uma mesma conduta que caracterize infração média, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos, no valor de até 0,1% (zero vírgula um por cento) do valor do contrato, que também será cominada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção.

➤ INFRAÇÃO GRAVE, quando decorrer de conduta dolosa e de má-fé da qual se constate ter o benefício econômico, de forma direta ou indireta, e que envolva prejuízo econômico em detrimento do Poder Concedente e ensejará as seguintes penalidades:

a) advertência por escrito, que será formulada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção;

b) multa, em caso de reincidência em uma mesma conduta que caracterize infração grave, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos, no valor de até 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) do valor do contrato, que também será cominada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção; ou

c) suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimentos de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos, em caso de reincidência de aplicação de multa de natureza grave, dentro do período de 04 (quatro) meses consecutivos.

➤ INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA, quando as consequências do ato se revestem de grande lesividade ao interesse público, prejudicando o meio ambiente, o erário ou a própria continuidade do objeto da concessão e ensejará as seguintes penalidades:

a) multa, no valor de até 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do VALOR DO

CONTRATO, que também será cominada, quando for o caso, junto à determinação da adoção de medidas necessárias de correção;

b) suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos, em caso de reincidência de aplicação de multa de natureza gravíssima, dentro do período de 02 (dois) meses consecutivos;

c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a concessionária ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no item anterior.

8.13. Critérios, meios e metodologia para reequilíbrio econômico e financeiro

As Partes terão direito ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro - REEF do Contrato nos seguintes casos:

1. “REEF para efetivação da Alocação de Riscos”: Sempre que um evento gravoso cujo risco é contratualmente ou legalmente alocado como responsabilidade de determinada parte (“Parte Reclamada”) concretizar-se em desfavor da outra parte (“Parte Reclamante”), em decorrência do CONTRATO.
2. “REEF por Alteração Contratual”: Sempre que houver alteração no Contrato (“Alteração Contratual”) para (a) inclusão ou supressão de investimentos ou (b) inclusão, alteração ou supressão de escopo do Contrato que impacte custos e/ou receitas.

REEF para efetivação da alocação de riscos

O REEF para Efetivação da Alocação de Riscos tem por objetivo compensar a Parte Reclamante pela ocorrência de evento cujo risco é atribuído pela lei ou pelo Contrato à

Parte Reclamada (“Evento Causador do Desequilíbrio”), de modo a evitar que o Evento Causador do Desequilíbrio impacte negativamente as condições econômicas e financeiras do Contrato para a Parte Reclamante.

O REEF para Efetivação da Alocação de Riscos será realizado utilizando os riscos previstos em contrato e planilha com as projeções financeiras da Concessionária para mensuração do desequilíbrio econômico-financeiro e sua recomposição, preservando-se sempre o benefício econômico-financeiro do Contrato para a Parte Reclamante.

O dimensionamento do desequilíbrio do Contrato será aferido pela apuração das consequências do Evento Causador do Desequilíbrio na Planilha das Projeções Financeiras.

O REEF poderá ser realizado mediante:

- prorrogação ou redução do prazo da concessão;
- readequação dos índices de desempenho que compõem o fator de desempenho, previstos no anexo do Contrato denominado Sistema de Mensuração de Desempenho;
- revisão dos encargos e obrigações assumidos pela Concessionária, inclusive prazos vinculantes à Concessionária;
- revisão do valor devido a título de outorga ao Poder Concedente, para mais ou para menos;
- pagamento de indenização em dinheiro;
- outra forma definida em comum acordo entre o Poder Concedente e a Concessionária;
- combinação das modalidades anteriores; ou
- quaisquer outras medidas legalmente admitidas e aptas a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O REEF por eventos que constituam álea econômica extraordinária e/ou extracontratual será realizada respeitando-se o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal 8.666/93, observada a atribuição de Riscos constante do Contrato.

Para tanto, o Poder Concedente e/ou a Concessionária, a partir do Evento Causador do Desequilíbrio, deverá(ão) apresentar ao Poder Concedente o pleito de REEF, por meio de requerimento que apontará:

- a) O Evento Causador do Desequilíbrio;
- b) A disposição contratual ou legal na qual se apoia o pleito de REEF;
- c) Os impactos do Evento Causador do Desequilíbrio na Planilha das Projeções Financeiras;
- d) Os critérios e premissas para mensuração dos impactos do Evento Causador do Desequilíbrio à Parte Reclamante;
- e) Sugestão sobre a forma de REEF a ser aplicada;
- f) Planilha das Projeções Financeiras já ajustada para a REEF em decorrência do Evento Causador do Desequilíbrio, considerando, para tanto, o impacto do Evento Causador do Desequilíbrio na Parte Reclamante e a forma de efetivação da REEF sugerida.

O Poder Concedente concederá prazo para que a outra Parte se pronuncie sobre o pleito de REEF apresentado.

O Poder Concedente poderá, mediante solicitação da outra Partes, conceder prazo adicional para apresentação de estudos, laudos e relatórios necessários à decisão do pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

O Poder Concedente poderá realizar os estudos e diligências que entender cabíveis para decisão do pleito de REEF.

O Poder Concedente analisará o pleito de REEF e tomará decisão no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do recebimento de todos os documentos necessários para a decisão do pleito, ressalvada a hipótese, devidamente justificada por escrito, em que seja necessária a prorrogação para complementação da instrução por mais 30 (trinta) dias adicionais, sendo certo que novas prorrogações somente serão possíveis mediante prévio acordo entre as Partes.

Se qualquer das Partes não concordar com a decisão, poderá ser invocado o Mecanismo Amigável de Solução de Conflitos e a Arbitragem, observadas as regras do Contrato.

No caso de inércia das Partes, a decisão do Poder Concedente sobre o pleito de REEF se tornará vinculante para as Partes.

Se o Poder Concedente não emitir a decisão sobre o pleito de REEF no prazo previsto, qualquer das Partes poderá invocar o Mecanismo Amigável de Solução de Conflitos e a Arbitragem, observadas as regras do Contrato, para solução do pleito de REEF, caso em que: (a) eventual decisão do Poder Concedente para o pleito de REEF adotada após a invocação desses procedimentos não será vinculante para as Partes; (b) somente a decisão amigável ou da arbitragem sobre o pleito de REEF será vinculante para as Partes.

Após a decisão final sobre o pleito de REEF, o Poder Concedente - ou o Tribunal Arbitral, quando for o caso - realizará o ajuste na Planilha das Projeções Financeiras e assinatura do aditivo contratual para efetivação da REEF. A Planilha das Projeções Financeiras ajustada após REEF será acostada ao Contrato como Anexo do aditivo e se tornará documento vinculante para mensuração e efetivação da REEF a partir da data de assinatura do aditivo contratual.

REEF por Alteração Contratual

Quando houver necessidade de se promover Alteração Contratual, a REEF por Alteração Contratual será realizada de acordo com parâmetros financeiros a serem definidos em negociação entre o Poder Concedente e a Concessionária.

Caso a Parte Requerente tiver intenção de promover Alteração Contratual, deverá apresentar à outra parte ("Parte Requerida") o respectivo Projeto Referencial, que deverá contemplar todos os elementos necessários para a tomada de decisão das Partes sobre a Alteração Contratual, considerando, quando necessário, inclusive os aspectos de viabilidade técnica, econômica, financeira e jurídica da Alteração Contratual.

Se a Parte Requerida entender que a realização da Alteração Contratual é de interesse de ambas as Partes, as Partes poderão, antes da realização do Projeto Referencial, definir a forma de rateio dos custos para a sua elaboração.

O Projeto Referencial será utilizado pelas Partes para estabelecer o objeto e os contornos da Alteração Contratual, os custos de investimento e operacionais estimados, as receitas estimadas, as premissas financeiras, tributos e encargos a serem utilizados

na modelagem e a alocação de riscos entre as Partes, se for diversa da já prevista no Contrato.

O Projeto Referencial será também utilizado para definir a forma e os valores do Reequilíbrio por Alteração de Escopo e/ou Investimentos.

A versão final do Projeto Referencial aprovado pelas Partes deverá ser representada por Projeções Financeiras relativas à Alteração Contratual (“Projeções Financeiras da Alteração Contratual”).

Após a assinatura do aditivo contratual relativo à Alteração Contratual, caso ocorra hipótese de REEF para Efetivação da Alocação de Riscos, a Planilha das Projeções Financeiras da Alteração Contratual será utilizada a fim de efetivar a REEF para Efetivação da Alocação de Riscos em decorrência da referida Alteração Contratual.

É facultado à Parte Requerida declinar, fundamentadamente, a solicitação de Alteração Contratual ou até a aprovação pelas Partes da versão final do Projeto Referencial e/ou da forma de efetivação da REEF.

O REEF será sempre realizado por meio da assinatura de aditivo contratual.

8.14. Riscos

A atribuição de riscos consta da Matriz de Riscos, anexa à Minuta do Contrato de Concessão.

8.15. Estudo jurídico e proposta de garantias a serem oferecidas pelas partes

No âmbito de uma concessão, é possível afirmar que cabe ao parceiro privado arcar com todas as obrigações relacionadas aos investimentos e à prestação dos serviços contratados, seus custos, riscos do negócio e a obtenção de recursos dos usuários dos serviços para viabilizar economicamente o projeto, enquanto ao parceiro público é atribuída apenas a obrigação fiscalizatória e reguladora relacionada ao projeto.

No presente caso, a situação afigura-se mais grave uma vez que a viabilidade da cobrança dos valores tarifários que remuneram parte da presente concessão (estacionamentos público), está estritamente ligada a ação fiscalizatória do Poder

Concedente, já que só a ele é atribuído o Poder de Polícia, que inibirá a inadimplência do usuário e a prática de estacionar irregularmente.

Nesse sentido, para que esse tipo de parceria produza resultados positivos, ambas as partes devem se resguardar da incapacidade (ou inadimplência) do seu parceiro, adotando medidas de alocação e compartilhamento de riscos, bem como medidas mitigadoras do impacto do eventual inadimplemento/descumprimento de obrigação de qualquer das partes face as suas respectivas obrigações na parceria.

Assim, para se resguardar da incapacidade da concessionária contratada, a Administração Pública, por exemplo, submete o edital do projeto à concorrência pública, veiculando regras de seleção de uma concessionária que, ao menos em tese, seja capaz técnica e financeiramente de executar o projeto, viabilizando o maior retorno econômico ao Distrito Federal (outorga).

Ao promover uma licitação para selecionar a melhor oferta, consubstanciada na maior outorga, a Administração espera mitigar os riscos de descumprimento das obrigações do parceiro privado, nas fases de implantação e operação do projeto.

Todavia, mesmo selecionando bem o parceiro privado, permanece o risco de que ele venha a inadimplir suas obrigações após a efetivação de sua contratação. Para mitigar esse risco, a Administração exige que o Parceiro Privado preste garantias de execução, exigidas no artigo 56 da Lei nº 8.666/93, cuja cobertura deve ser suficiente para resguardar a Administração Pública de eventuais inadimplências ou descumprimentos de cláusulas contratuais que importem em riscos e ônus ao projeto.

A concessionária, por sua vez, para ter interesse no projeto e apresentar proposta na licitação, também precisa estar resguardada no caso do Poder Concedente não cumprir suas obrigações, mormente a fiscalização, que é fundamental para dar viabilidade aos serviços propostos. Para a concessionária, o pior que poderia lhe acontecer no âmbito da presente concessão seria o Poder Concedente deixar de exercer a fiscalização, deixando de autuar os infratores das normas de trânsito brasileiras, deixando de aplicar a medida administrativa de remoção, quando for o caso.

Sem a fiscalização adequada, as premissas adotadas no presente projeto para atestar a sua viabilidade, passam a ser falsas, desconstruindo a equação econômico-financeira do presente projeto.

Caso o Parceiro Público venha a se tornar inadimplente em suas obrigações fiscalizatórias e deixe de aplicar as penalidades cabíveis, o contrato de concessão previu algumas soluções servíveis para mitigar o impacto econômico-financeiro decorrente da demanda, tais como a DEDUÇÃO DA OUTORGA.

Para o presente projeto, como é cediço, dentre as atribuições da concessionária está:

1. Recuperação Estrutural do Terminal nas áreas que apresentam manifestações patológicas.
2. Modernização do Terminal, envolvendo reformas, construção de novas estruturas arquitetônicas, reaparelhamento tecnológico para apoio à operação, inclusive com atualização tecnológica ao longo do prazo contratual.
3. Operação do Terminal, compreendendo o apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo, o provimento de equipamentos de controle de tráfego, inclusive sinalização de trânsito e controle de acostagem de ônibus e metrô, apoio à fiscalização de operação de transporte coletivo e segurança pública, operação dos sistemas fixos de controle de instalações prediais de águas potável, esgotamento sanitário, energia, detecção e combate de incêndio, ar condicionado, telemática, CFTV, conforme especificações do caderno de Estudos de Engenharia.
4. Conservação e Manutenção das estruturas arquitetônicas e instalações prediais, inclusive no que diz respeito ao sistema estrutural objeto das obras de recuperação.
5. Exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, serviço de estacionamento rotativo, acostagem, áreas que serão constituídas pela concessionária, e quaisquer outras vinculantes a exploração comercial.

Para a consecução de suas obrigações, será exigido da concessionária a apresentação de garantias de manutenção de proposta e de execução do contrato de concessão.

O artigo 31, III e § 2º da Lei nº 8.666/93¹⁰, aduz que a Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 da mesma Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

Nesses termos, será exigido como garantia de proposta o valor correspondente a 1% (dez por cento) do valor do contrato.

A garantia de proposta poderá ser prestada em uma das seguintes modalidades, podendo uma modalidade ser substituída por outra, a critério da Concessionária e desde que aceite pelo Poder Concedente:

1. caução, em dinheiro, a ser mantido em conta remunerada;
2. Títulos da dívida pública, emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia, autorizado pelo Banco Central do Brasil, livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou gravames e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
3. fiança bancária, fornecida por instituição financeira autorizada a funcionar no Brasil;
4. seguro-garantia, com prazo de validade superior a 30 (trinta) dias do prazo de validade da proposta, fornecido por companhia seguradora autorizada a funcionar no Brasil, devidamente cadastrada na Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

A garantia de execução do contrato será prestada pelo concessionário para o fiel cumprimento da obrigação de prestação dos serviços objeto da concessão, dentro do

¹⁰ Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

(...)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

prazo de 30 (trinta) dias, contado da data de assinatura do contrato, nos termos do art. 56, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93¹¹, no valor equivalente a 5% do valor do contrato, nos termos definidos no Contrato.

8.16. Reversão de Bens

Todos os bens considerados como necessários e vinculados ao adequado cumprimento do objeto deste contrato, deverão ser revertidos, ao Poder Concedente, quando da extinção do contrato de concessão.

Caracterizam-se como bens reversíveis os bens e direitos diretamente relacionados à prestação dos serviços, nos termos definidos no contrato.

8.17. Proposta de estrutura de empresa a ser constituída pelo parceiro privado

A Sociedade de Propósito Específico - SPE CONCESSIONÁRIA deverá ser constituída na forma de sociedade por ações de capital fechado, por prazo indeterminado, preservando a natureza de direito privado, na conformidade da lei brasileira, com objeto social compatível com as atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Contrato.

O Estatuto Social da SPE deve ter objeto social compatível com as atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Contrato.

O exercício social da SPE deverá coincidir com o ano civil.

A SPE será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva.

Cabe à Assembleia Geral, além das matérias previstas na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (LSA), a apreciação e aprovação sobre as manifestações encaminhadas pelo Conselho de Administração, relativas às matérias abaixo:

- ✓ Quaisquer alterações do objeto social da SPE.

¹¹ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. (...)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

- ✓ Operações de incorporação, fusão, cisão e transformação ou qualquer outra forma de reestruturação societária envolvendo a SPE, que implique em transferência do controle acionário da empresa.
- ✓ Dissolução, liquidação e/ou cessação do estado de liquidação da SPE.
- ✓ Declaração de autofalência ou requerimento de recuperação judicial da SPE.

O Conselho de Administração será composto por 3 (três) membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de 3 (três) anos, permitida a reeleição, eleitos e destituíveis, a qualquer tempo, pela Assembleia Geral.

As deliberações do Conselho de Administração serão consideradas validamente tomadas quando aprovadas pelo voto afirmativo da maioria dos seus membros, excetuadas as hipóteses expressamente previstas no Estatuto.

A Diretoria Executiva será composta por 3 (três) Diretores, sendo 1 (um) Diretor Presidente, 1 (um) Diretor Financeiro e 1 (um) Diretor de Operação, todos residentes no País, com mandato de 3 (três) anos, permitida a reeleição, eleitos pelo Conselho de Administração.

As deliberações da Diretoria Executiva serão consideradas validamente tomadas quando aprovadas pelo voto afirmativo da maioria dos seus membros.

A deliberação sobre as matérias a seguir relacionadas dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros do Conselho de Administração:

- ✓ Aprovação do Orçamento Anual da Companhia.
- ✓ Aprovação do Planejamento Estratégico da Companhia.
- ✓ Aprovação do Plano Anual.
- ✓ Aprovação do Plano de Negócios da Companhia.
- ✓ Prévia manifestação e encaminhamento, para aprovação da Assembleia-Geral, das matérias abaixo descritas:
 - Quaisquer alterações do objeto social da SPE.

- Operações de incorporação, fusão, cisão e transformação ou qualquer outra forma de reestruturação societária envolvendo a SPE, que implique em transferência do controle acionário da empresa.
- Dissolução, liquidação e/ou cessação do estado de liquidação da SPE.
- Declaração de autofalência ou requerimento de recuperação judicial da SPE.

É vedado o uso da denominação social em avais, fianças e dações de bens e garantias em negócios estranhos à SPE, exceto quando expressa e especificamente aprovado por todos os acionistas da SPE em Assembleia.

8.18. Conclusão

A Concessão ora estudada mostra-se viável jurídica, social, econômica e financeiramente, colaborando para que o Governo do Distrito Federal cumpra seus deveres legais e sociais de democratização do uso do espaço público, melhoria na mobilidade urbana, na implantação, recuperação e adaptação de infraestrutura de transporte voltada a atender às necessidades de melhoria da acessibilidade, da informação ao público e da mobilidade dos usuário, no incentivo ao uso do transporte coletivo em detrimento do transporte individual, no fomento ao desenvolvimento e à implantação de novas tecnologias de gestão, operação e controle de transporte coletivo, além de seu compromisso com a economia de recursos públicos, disponibilização de serviço público e informações adequadas e integradas, que são de suma importância.

A Concessão traz claras vantagens ao Poder Público e à sociedade, na medida em que (i) todo o investimento será realizado pela concessionária, sem quaisquer ônus ao Poder Concedente; (ii) permite a realização dos investimentos em infraestrutura e tecnologia, com vistas à melhoria de infraestrutura, fiscalização e obtenção de dados, sem quaisquer recursos públicos; (iii) permite a prestação dos serviços de operação de estacionamentos rotativos pagos em área pública, mediante cobrança de tarifa diretamente do usuário para a concessionária, eximindo o Poder Concedente desse ônus; (iv) permite a utilização de recursos obtidos a partir do uso do transporte individual (estacionamento rotativo), para investir em infraestrutura voltada ao transporte coletivo de passageiros (Terminal); (v) Permite o serviço adequado; (vi) possibilita a exploração de receitas acessórias que integrarão a receita bruta para fins de outorga ao poder concedente; (vii) aloca os riscos de construção, riscos relacionados à execução e

disponibilidade do serviços à concessionária; (viii) aloca no Poder Concedente principalmente o risco relacionado à fiscalização, que decorre diretamente do exercício do Poder de Polícia; (ix) possibilita que o Poder Público receba receitas advinda da outorga, sem qualquer investimento; (x) haverá melhoria na prestação dos serviços público, haja vista a expertise da concessionária na gestão dos serviços; (x) haverá melhoria nas condições de mobilidade urbana haja vista a eficiência dos mecanismos de fiscalização instalados pela concessionária e a disponibilização de dados ao Poder Concedente, que ao intensificar a fiscalização coibirá as infrações.

Além disso, poderá induzir o desenvolvimento de novos projetos no futuro que, aproveitando a experiência deste, fortaleçam os vínculos entre entes estatais e a iniciativa privada na oferta de utilidades destinadas à satisfação do interesse público.