



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui, 23 de julho de 2025

Parecer: 105/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 82 de 2025 "DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE REMOÇÃO, RECOLHIMENTO, GUARDA, VISTORIA E DEPÓSITO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NO MUNICÍPIO DE BIRIGUI, AUTORIZA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM O DETRAN-SP PARA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre a concessão dos serviços de remoção, recolhimento, guarda, vistoria e depósito de veículos automotores no município de Birigui, autoriza a celebração de convênio com o DETRAN-SP para municipalização do trânsito, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob o número 1876/2025, em 16 de junho de 2025. Despachado para parecer em 16 de junho de 2025. Recebido para parecer em 16 de junho de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que tem como objetivo a exploração de serviços de remoção, recolhimento, guarda, vistoria e depósito de veículos automotores que forem apreendidos em decorrência de infrações de trânsito de acordo com legislação federal, estadual e municipal, no município de Birigui.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 2145/2025
Data: 23/07/2025 - Horário: 16:14
Legislativo - PARJU 105/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Determina ainda que o poder executivo por meio de licitação poderá conceder mediante processo licitatório a exploração dos respectivos serviços, em seu § 1º, o artigo 1º estabelece a definição de veículos automotores conforme Código de Trânsito Brasileiro, esclarece ainda que presente definição não se limita apenas as elencadas no parágrafo em análise.

O § 2º estabelece o prazo da referida concessão, que deverá ser formalizada através contrato administrativo, com prazo estabelecido de 10 (dez) anos, podendo ocorrer uma única renovação, mediante justificativa de interesse público. Ainda se tratando do artigo 1º, § 3º, estabelece que o executivo municipal poderá prestar o serviço em questão diretamente ou delegar através de permissão ou autorização de acordo com a Lei nº 14.133/21, comprovando a conveniência administrativa.

O artigo 2º autoriza o poder público municipal a celebrar convênio com o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo - DETRAN-SP, com objetivo de municipalizar a gestão de trânsito, a delegação de competências e a cooperação técnica e operacional para as atividades propostas no respectivo projeto de lei.

Os requisitos para a execução dos serviços objetos do presente projeto de lei estão propostos no artigo 3º, como disponibilização de canal de atendimento remoto para informações e acompanhamento dos processos de remoção e liberação; Manutenção de cadastro atualizado e acessível dos veículos sob sua guarda, para fins de controle e transparência; Atendimento presencial de segunda a sexta-feira, das 08h às 17h, com equipe treinada e capacidade técnica para execução das atividades entre outras.

Definições de remoção, recolhimento, guarda, estadia e vistoria estão previstas no artigo 4º, as características do estabelecimento onde



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

os veículos deverão ser guardados, no caso o pátio, onde ficarão até sua regularização e entrega, estão dispostos no artigo 5º, como Estrutura para leilões e triagem de veículos inservíveis; pavimentação adequada, podendo ser utilizada brita compactada nas vagas e pavimentação contínua nos corredores, observando-se obrigatoriamente a acessibilidade por meio da implantação de piso ou área específica destinada ao deslocamento de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, bem como a acomodação segura de veículos adaptados; estrutura adequada ao recebimento, guarda e controle de ciclomotores, bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, em conformidade com os requisitos da Resolução CONTRAN nº 996/2023, especialmente quanto aos dispositivos obrigatórios de segurança, cadastramento, registro e circulação dentre outros.

Em relação as tarifas a serem cobradas pelos serviços prestados o artigo 6º esclarece que serão fixadas no edital de concessão com base em estudos técnicos de viabilidade e custo; parâmetros do DETRAN-SP e do Código de Trânsito Brasileiro e Princípios da modicidade, proporcionalidade e razoabilidade.

O reajuste das tarifas conforme § 1º, do artigo 6º, poderão ser reajustados anualmente de acordo com índice oficial previsto em contrato, § 2º determina que os custos serão suportados pelos proprietários dos veículos, sendo vedada qualquer despesa para o município, § 3º estabelece que a concessionária será responsável pela emissão de documentos fiscais e recibos de quitação, bem como pela prestação de contas periódica ao órgão concedente.

A fiscalização conforme artigo 7º, será realizada pelo município, através de seu órgão de trânsito, elencando uma série de medidas que poderá realizar, caso os veículos não sejam retirados no prazo legal serão encaminhados para leilão conforme o artigo 8º, de acordo com a Lei Federal nº



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

9.503/97 e Lei Estadual nº 15.911/15, cujo produto de arrecadação será utilizado para quitação de débitos existentes e demais termos que as referidas legislações estabelecem.

De acordo com o artigo 9º, deverá a concessionária repassar ao poder público municipal o valor de 5% (cinco) por cento, no mínimo, da receita bruta obtida com a execução dos respectivos serviços previstos no projeto de lei, cujos recursos repassados deverão ser aplicados exclusivamente em ações voltadas à melhoria do sistema de trânsito municipal, abrangendo sinalização viária, fiscalização eletrônica e presença dentre outros.

O artigo 10, dispõe que a concessionária deverá disponibilizar, em site próprio e atualizado contendo informações como tabela de tarifas vigentes; dados sobre o número de veículos recolhidos, liberados e leiloados; datas previstas para realização de leilões e procedimentos para reclamações, denúncias e solicitações de informação, devendo manter o órgão municipal competente um canal de ouvidoria para tratar de eventuais irregularidades na prestação do serviço.

Em caso de veículos da própria administração pública o artigo 11, estabelece que em caso de serem removidos em decorrência de infração ou medida administrativa, serão submetidos, as mesmas regras constantes no presente projeto de lei, salvo em relações tarifas que poderá ser objeto de regulamentação pelo executivo municipal.

II – Dos Serviços Públicos.

São vários os serviços realizados pela administração pública municipal, podemos destacar a saúde e educação juntamente com outros entes da federação como já exemplificado, limpeza pública, água,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

saneamento básico, transporte coletivo, o serviço objeto do presente projeto de lei é um dos serviços que podem ser prestados diretamente pela administração pública.

Os serviços de trânsitos de acordo com o artigo 30, I e V, da Constituição Federal, determina que a ordenação do trânsito dentro do próprio município é de competência municipal, dentre os quais os de transporte coletivo por exemplo, também é de sua competência a aplicação de sanções conforme o exercício de seu poder de polícia em caso de irregularidades.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari ressalta:

“.... cabe à União legislar sobre assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado – membro regular e prover aspectos regionais e a circulação intermunicipal, e ao Município a ordenação do trânsito urbano que é de interesse local conforme o art. 30, I e V. Portanto, cabe à União legislar sobre o tráfico interestadual e internacional e ao Município sobre o tráfico local”. (FERRARI, 2018, pag. 171).

Ainda segue a autoria:

“A Lei nº 9.503, de 23 de janeiro de 1988, determinou no art. 24, uma série de atribuições ao Município, tais como o planejamento, a regulamentação e fiscalização do trânsito de veículos, pedestres e animais, sendo responsável, dentro de seus limites, principalmente quanto ao espaço urbano, pela circulação, estacionamento e parada de veículos, além das atuações e aplicação de medidas administrativas caberá em cada espécie de infração, quando a receita arrecadada irá para os cofres do Município, que, em contrapartida, deverá manter em boas condições de trânsito as



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ruas e avenidas e coletar dados e elaborar estudos sobre as causas dos acidentes". (FERRARI, 2018, pag. 171).

Dessa forma os serviços públicos podem ser prestados de maneira centralizada pelo próprio ente federativo ou de maneira descentralizada delegando a sua prestação para outras pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou de direito privado, mas mesmo na delegação o que se transfere é a prestação do serviço público e não sua titularidade que continua permanecendo com o poder público.

A Lei Orgânica do Município de Birigui em seu artigo 83, estabelece que o poder público municipal poderá desobrigar-se da prestação de alguns serviços públicos, sempre através de análise de conveniência e oportunidade, poder discricionário, da administração pública, recorrendo a sua prestação indireta por meio de concessão ou permissão de serviço ou utilidade pública.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 83. Ressalvadas as atividades de planejamento e controle, a Administração Municipal poderá desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que conveniente ao interesse público, à execução indireta, mediante concessão ou permissão de serviço ou de utilidade pública, verificado que a iniciativa privada esteja suficientemente desenvolvida e capacitada para o seu desempenho. **§ 1º** A permissão de serviço público ou de utilidade pública, sempre a título precário, será outorgada por decreto, após edital de chamamento de interessados na escolha do melhor pretendente. A concessão só será feita com autorização legislativa, mediante contrato, precedido de concorrência. **§ 2º** O Município poderá retomar, sem indenização, os serviços permitidos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ou concedidos, desde que executados em desconformidade com o ato ou contrato, bem como aqueles que se revelarem insuficientes para o atendimento dos usuários.

As maneiras de como os serviços públicos podem ser prestados como explanado anteriormente, podendo ser centralizada ou descentralizada, quando estiver sendo prestado diretamente pela administração pública estará através da forma centralizada, quando estiver sendo prestado pela administração pública indireta ou por terceiros, será de maneira descentralizada.

A administração pública exerce atividades, serviços de interesse primário que é o interesse coletivo e de interesse secundário que são interesses da própria administração, para o exercício dessas atividades entre realizada uma divisão de tarefas entre seus órgãos que de acordo com o artigo 1º, I, da Lei nº 9784/99 – Lei do Processo Administrativo, são unidades de atuação sem personalidade jurídica.

Assim para o desempenho de serviços ou atividades pela administração pública direta, será realizada através de seus órgãos, que serão divididos de acordo com determinadas funções e especialidade ainda conforme a execução de determinados serviços, como por exemplo secretaria do meio ambiente, secretaria de saúde entre outra, essa divisão da administração pública em órgãos para desempenho de serviços públicos é chamada de desconcentração.

Ainda pode ser prestados atividades ou serviços públicos através da administração pública indireta ou de entidades privadas que prestam serviços públicos, de acordo com o artigo 1º, II, da Lei nº 9784/99, essas entidades são unidades de atuação com personalidade jurídica, em relação a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

essas entidades, as mesmas prestarão serviços públicos de competência do poder público.

São serviços específicos, a titularidade da prestação é transferida em relação a administração pública indireta, mas a administração pública conserva o poder de tutela, no qual poderá intervir na entidade prestadora de serviços públicos se houver algum desvio de finalidade, essas entidades possuem autonomia financeira, administrativa e não há hierarquia entre as mesmas e a administração pública, essa maneira de prestação de serviços públicos é chamada de descentralização.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO - TRANSERP Autuação de infração de trânsito aplicada por sociedade de economia mista Possibilidade Ato administrativo que encontra validade e legitimidade, nos termos da delegação de competência atribuída pela Lei Complementar nº 998/2000, em conformidade com o artigo 24, VI c/c artigo 25, caput, do Código de Trânsito Brasileiro Questão de interesse local Competência do Município Artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal Precedentes desta C. Câmara e Sodalício Sentença reformada Improcedência da ação Honorários recursais ora fixados Recurso provido. APELAÇÃO CÍVEL Nº 1016953-66.2017.8.26.0506. (grifo nosso).

Existem uma classificação em relação a prestação de serviços públicos, podendo ser classificados em próprios que são aqueles que se relacionam inteiramente com as atribuições do poder público e para os quais a administração pública se utiliza do princípio da supremacia do interesse público em relação ao privado, por isso são prestados pelos seus órgãos e entidades



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

públicas, sendo execução direta ou ainda por meio de permissionários ou concessionários, execução indireta, exemplo a concessão de serviço de transporte coletivo urbano.

Também em relação a classificação existem os impróprios, são aqueles que embora atendendo a uma necessidade pública, coletiva, não são assumidos e nem executados pela administração pública, mas apenas autorizados, regulamentados e fiscalizados pela mesma, através de seu poder de polícia, exemplo serviços de táxi.

Os serviços públicos gerais ou *uti universi*, são os serviços prestados à sociedade em geral sem a possibilidade de individualização de sua prestação, exemplo serviço de segurança pública, existem ainda serviços considerados específicos ou *uti singuli*, esses serviços podem ser individualizados, são prestados a toda a sociedade, mas com a possibilidade de identificação dos beneficiários, se subdividem em compulsórios que são serviços que não podem ser recusados pelo seu destinatário, remunerados por taxa, o não pagamento não autoriza a sua suspensão, somente autorizada a cobrança executiva, exemplo serviços de coleta de lixo urbano e facultativos são os serviços que o usuário pode aceitar ou não, sendo pago através de tarifa, caso o usuário deixar de pagar é autorizada a sua suspensão, exemplo serviços de água.

Assim, como explanado a prestação de serviços públicos podem ser realizada de maneira centralizada pela própria administração pública direta através da desconcentração de suas atividades em órgãos, onde a titularidade não é transferida, existe hierarquia perante a administração pública e de maneira descentralizada pela administração pública indireta onde a titularidade é transferida, conservando-se o poder de tutela em relação ao desvio de finalidade ou entidades privadas prestadoras de serviços públicos, não



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

havendo hierarquia perante a administração pública, a titularidade da prestação de respectivo serviço público para as entidades privadas através de concessão, permissão ou autorização também não é transferida.

III – Da Concessão, Permissão e Autorização.

A prestação de serviços públicos através de concessão e permissão possui disciplinação na Lei nº 8987/95 – Lei das Concessões e nos artigos 30, V, e 175, da Constituição Federal, em relação a autorização a questão é um pouco mais complexa, existindo algumas divergências doutrinárias, mas encontra-se disposição em relação a União no artigo 21, XI e XII, da Constituição Federal.

Art. 30. Compete aos Municípios: (...) **V** - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Parágrafo único.** A lei disporá sobre: **I** - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; **II** - os direitos dos usuários; **III** - política tarifária; **IV** - a obrigação de manter serviço adequado.

Concessão:

De acordo com o artigo 2º, II, da Lei nº 8987/95, concessão de serviços públicos é a delegação de sua prestação, realizada pelo



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

poder concedente, mediante licitação na modalidade concorrência, podendo ser pessoa jurídica ou também consórcio de empresas, devendo demonstrar a capacidade para desempenhar o serviço estabelecido por sua conta e risco, possui prazo determinado.

A nova lei de licitações estabelece que poderá ser utilizado o diálogo competitivo em relação as concessões de acordo com os artigos 28, II e V e artigo 32, § 1º, I ao XI, da Lei nº 14133/21 – Nova Lei de Licitações, sendo importante destacar que no caso de concessão a fonte de renda das concessionárias será a tarifa, conforme artigo 9º, da Lei nº 8987/95, sendo que não é considerada tributo.

Dessa maneira a concessão é entendida como um dispositivo jurídico que permite ao poder público que transfira a execução de determinados serviços público mediante a sua delegação através sempre de processo licitatório, nas modalidades concorrência e conforme a nova lei de licitação também existe a possibilidade do diálogo competitivo, a fonte de renda da concessionária é a tarifa e quem paga são os beneficiários da prestação do serviço.

O artigo 14, da Lei nº 8987/95, determina que toda concessão deverá ser precedida de licitação, sendo serviços públicos precedido ou não de obras públicas de acordo com legislação própria e em obediência aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

A esse respeito a autora Maria Sylvia Z. Di Pietro
afirma:

“Vários são os instrumentos jurídicos estão previstos no direito positivo brasileiro que permitem falar em parceria da Administração Pública com a iniciativa privada, tendo por objeto a delegação de serviços públicos a particulares, a utilização e exploração de bens públicos por particulares, ou apenas o fomento à iniciativa privada de interesse público: a) concessão e permissão de serviços públicos, tal como disciplinadas pela Lei nº 8987/95, b) a concessão de obra pública regulada pela mesma lei, c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa englobadas sob o título de parcerias público privadas na Lei nº 11.079/04....”. (PIETRO, p. 683/684, 2018).

O poder concedente pode fiscalizar os serviços, bem como intervir na concessão se necessário, sendo possível, também, estabelecer benefícios tarifários não contemplados no contrato de concessão, pois tal ação decorre da própria titularidade do serviço público. Como o contrato de concessão transfere tão somente a execução do serviço público para o concessionário, cabe ao poder concedente regulamentar o serviço concedido conforme artigos 2º, II e 29, I, da Lei no 8.987/1995.

A concessão possui natureza jurídica de contrato administrativo, dessa maneira a prestação do serviço público concedido deverá atender especificamente as cláusulas estabelecidas no contrato de concessão, buscando sempre a satisfação do usuário do serviço concedido, neste contrato deverá constar todas as condições, tarifas, métodos de prestação do serviço dentre outros aspectos importantes que fazem parte da legislação.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça –

STJ nesse sentido:

EMENTA ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADES. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. RECURSO DESPROVIDO. I – Na origem, o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Amazonas impetrou mandado de segurança visando à decretação da nulidade da intervenção no sistema de transporte coletivo urbano do Município de Manaus-AM. II – O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas denegou a ordem entendendo dispensável estabelecer contraditório prévio à decretação da intervenção, afastando a alegação de confisco e decidiu que seria necessária a produção de prova pericial. III – **Conforme se extrai do regime jurídico do art. 175 da Constituição e da Lei de Concessões - Lei n. 8.987/1995, o Estado delega a prestação de alguns serviços públicos, resguardando a si, na qualidade de poder concedente, a prerrogativa de regulamentar, controlar e fiscalizar a atuação do delegatário. A intervenção no contrato de concessão visa assegurar a adequação na prestação do serviço público, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes (art. 32 da Lei n. 8.987/1995).** IV – De um lado, o poder concedente deve “instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa” (art. 33 da Lei n. 8.987/1995). De outro, não se pode desconsiderar que eventuais ilegalidades no curso do procedimento dependem de comprovação de prejuízo. V – Em se tratando de intervenção, o direito de defesa do concessionário só é propiciado após a decretação da intervenção, a partir do momento em que for instaurado o procedimento administrativo para apuração das irregularidades. Isso porque a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

intervenção possui finalidades investigatória e fiscalizatória, e não punitivas. VI – No caso, não cabe a concessão da segurança, dado que a impetração exigiria atividade instrutória mediante produção de provas, inclusive periciais, a fim de esclarecer eventual reequilíbrio econômico-financeiro no contrato, bem como as alegadas nulidades no curso da intervenção no contrato de concessão firmado entre as concessionárias de transporte coletivo e o Município de Manaus. Não foi demonstrado o alegado direito líquido e certo, bem como não houve comprovação, de plano, da violação ao direito por ato ilegal ou abusivo atribuído às autoridades públicas. VII – Recurso ordinário desprovido. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 66.794 – AM. (grifo nosso).

A concessão poderá ser extinta das seguintes formas, advento do termo contratual: quando termina o prazo contratual da concessão. A concessionária fará jus à indenização dos bens investidos e ainda não amortizados, para a manutenção da atualidade e da continuidade dos serviços públicos. Se houver cláusula contratual, os bens, ao final da concessão, poderão ser revertidos ao poder concedente.

Encampação extinção do contrato antes do prazo, realizada pelo Poder Público, de forma unilateral, por razões de interesse público, quando o poder concedente deseja retomar a execução do serviço. O concessionário faz jus à indenização dos valores investidos e ainda não amortizados.

Caducidade extinção do contrato antes do prazo, realizada pelo Poder Público, de forma unilateral, por descumprimento de cláusula contratual ou prestação de serviço inadequado por parte da concessionária. Antes de decretar a caducidade, o poder concedente deve, necessariamente e de modo sucessivo, notificá-la, assinalando prazo para que



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

promova os aperfeiçoamentos e correções. Caso não regularizado o serviço, deve-se instaurar processo administrativo, com ampla defesa e contraditório.

Rescisão forma de extinção do contrato, antes de encerrado o prazo, feita pelo concessionário por força do descumprimento de cláusulas contratuais pelo poder concedente. Não se realiza administrativamente, devendo ocorrer por ação judicial e, enquanto não transitar em julgado a sentença, o serviço deverá continuar a ser prestado.

Anulação extinção do contrato antes do término do prazo, por razões de ilegalidade, podendo ocorrer pela própria administração ou pelo Poder Judiciário. Importante destacar que a nulidade do processo licitatório induz a do contrato, falência ou extinção do concessionário: deve-se observar, porém, que, nos termos do contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, a fim de promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

Em relação a responsabilização do poder público pelos atos praticados pela concessionária será subsidiária, isto é, a responsabilidade primária será do concessionário, sendo atribuída diretamente à pessoa física ou jurídica autora do dano, mas o poder público não pode integralmente ser eximido de consequências de atos que causaram danos a coletividade, dessa maneira sua responsabilidade começará quando o concessionário que é o responsável primário não conseguir mais cumprir suas obrigações de reparação dos danos causados.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO RESPONSABILIDADE CIVIL
LEGITIMIDADE DE PARTICULARES PARA POSTULAR INDENIZAÇÃO
POR DANOS EM CALÇADA PÚBLICA INTERVENÇÃO DE
CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DANOS MATERIAIS
SUPORTADOS PELO PROPRIETÁRIOS DO IMÓVEL LINDEIRO
Insurgência contra decisão que reconheceu a ilegitimidade ativa dos
agravantes para pleitear indenização por danos materiais decorrentes de
intervenções em calçada, bueiro, canteiro e meio-fio situados na testada de
imóvel de sua propriedade Alegação de que o prejuízo decorreu de obra
irregular realizada por concessionária de serviço público e foi suportado
diretamente pelos autores da ação, responsáveis pela conservação do
passeio, conforme legislação municipal Acolhimento Calçadas qualificam-
se como bens públicos de uso comum do povo, cuja conservação pode ser
atribuída ao particular lindeiro por lei local, sem transferência de domínio
Hipótese em que os agravantes, também responsáveis legais pela
manutenção do passeio e sujeitos a sanções administrativas,
comprovaram, em sede de cognição sumária, o dispêndio de valores
próprios para reparação de dano supostamente causado pela
concessionária Pretensão indenizatória que busca recomposição de
patrimônio particular lesado, e não restauração do bem público em nome
do ente federativo Viabilidade jurídica, em abstrato, do pedido de
indenização e presença dos requisitos de legitimidade e interesse
processual Aplicação dos institutos da gestão de negócios e da vedação
ao enriquecimento sem causa Precedentes deste E. Tribunal Recurso
provido para reconhecer a legitimidade ativa dos agravantes e a viabilidade
jurídica da pretensão indenizatória, em abstrato, determinando o regular
prosseguimento da ação também quanto ao pedido abordado. (...) **De fato,**
o art. 37, § 6º, da Constituição Federal determina que as pessoas



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

jurídicas prestadoras de serviço público responderão objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o causador do dano. A concessionária de água se submete à chamada responsabilidade objetiva (oriunda do risco administrativo) por eventuais danos decorrentes de suas atividades, independentemente de dolo ou culpa específica. A Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões) reforça essa obrigação. Seu art. 25 dispõe que incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros. Desse modo, a concessionária deve ressarcir os danos que cause tanto ao Poder Público (por exemplo, estragos em bens públicos), quanto aos usuários do serviço e terceiros em geral afetados por sua atividade. No caso em apreço, a feitura de obra irregular e consequente danificação da calçada configuram violação das obrigações da concessionária para com o poder concedente (Município) e com terceiros (os proprietários que sofreram os efeitos do dano). A propósito, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), em seu art. 22, impõe aos órgãos públicos e concessionárias o dever de fornecer serviços adequados e seguros, respondendo pela sua má prestação embora, aqui, este fundamento se aplique mais adequadamente se for considerado o proprietário como um consumidor por equiparação (bystander) afetado pela atividade da empresa. (...) A pretensão deriva das gerais de responsabilidade civil do CC: ato ilícito (art. 186 do CC) e dever de indenizar (art. 927 do CC). A concessionária, ao supostamente realizar obras irregulares e danificar o bem, teria cometido um ilícito civil (ou falha na prestação de serviço público, equivalente a referido ilícito) que gerou prejuízo a outrem, consistente nos gastos com a restauração do passeio. Devem ser observados, eventualmente, o fato



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

lesivo, nexó de causalidade e o dano. (...) Tanto é assim que se os proprietários não tivessem consertado a calçada, poderiam noticiar o fato ao Município para que este exigisse da concessionária a recomposição do erário, ocasião em que o Município agiria para sanar o dano provocado ao bem que deve preservar. Contudo, uma vez que os particulares se anteciparam na reconstrução às suas expensas, o Município não teve despesa alguma e o dano transferiu-se economicamente para aqueles. (...). Agravo de Instrumento nº 2042781-32.2025.8.26.0000. (grifo nosso).

O poder público responderá solidariamente apenas em caso de ocorrer culpa in omittendo ou culpa in vigilando, assim poderá ser demandado juntamente com o concessionário, mas essa atribuição ao poder público que decorre de sua fiscalização deverá obedecer a critérios de razoabilidade, não podendo dessa maneira impor sempre que um dano for causado, a responsabilização solidária da administração pública apenas porque é titular da prestação do serviço público.

Permissão:

A permissão se diferencia um pouco da concessão a principal diferença entre uma concessão e uma permissão é que a segunda é um ato unilateral, precário do administrador público e a primeira não há o instituto da precariedade pois se dá por prazo determinado, através de processo licitatório e com concordância de ambas as partes não sendo assim um ato unilateral do administrador público.

Sua natureza decorre de ato unilateral e da concessão de contrato administrativo, como ato unilateral, não necessita de acordo de vontade entre as partes, na concessão como sendo de natureza





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

contratual, deverá haver acordo de vontade entre as partes, por isso a permissão como possuindo natureza de ato unilateral é precária, isto é, poderá ser cancelada de acordo com critérios de discricionariedade da administração pública.

Maria Sylvia Z. Di Pietro esclarece:

“A permissão de serviço público é, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário”. (PIETRO, p. 345, 2020).

Dessa forma a permissão pode ser entendida como a delegação de prestação de serviço público, através de ato unilateral, do poder concedente, isto é, administração pública, à título precário, mediante licitação, a pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para desempenhar a prestação do serviço por sua conta e risco, conforme estabelece o artigo 2º, IV, da Lei nº 8987/95.

A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos da Lei no 8.987/1995, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Em relação a modalidade de licitação a permissão pode ser realizada através de qualquer modalidade, conforme o artigo 40, da Lei nº 8987/95, a permissão será formalizada através de contrato de adesão, devendo obedecer as normas previstas no edital, em relação a precariedade e revogabilidade de forma unilateral pelo poder concedente.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Município de Avaré. Ação visando à declaração de nulidade de decretos municipais que concederam permissão de uso de bens imóveis. Ausência de licitação. Sentença que acolheu o pedido. Preliminares de nulidade da sentença, inépcia da petição inicial e cerceamento de defesa. Rejeição. A sentença está fundamentada, a petição inicial expõe com clareza e objetividade a causa de pedir e os pedidos, e os documentos juntados aos autos são suficientes para o julgamento da lide, desnecessárias outras provas. **São ilegais os decretos municipais de permissão de uso de bem público editados sem prévia licitação, em afronta ao art. 2º da Lei n. 8.666/93 e aos princípios administrativo constitucionais insculpidos no art. 37, caput e XXI da CF, notadamente os princípios da moralidade, da impessoalidade e da estrita legalidade.** A revogação dos decretos no curso do processo não causa a perda superveniente de objeto, pois o pedido é de anulação dos decretos. Sentença mantida. Recursos não providos. (...) De todo modo, não procede a alegação de que os decretos seriam válidos porque editados com base no art. 119, § 3º da Lei Orgânica do Município. Referido dispositivo, transcrito cima, apenas explicita que “a permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita, a título precário, por ato unilateral do Prefeito, através de decreto”, sem excepcionar o dever de prévia licitação, até porque, se assim dispusesse, seria de constitucionalidade no mínimo questionável. Noutro giro, a revogação dos decretos não provoca a perda superveniente de objeto da presente ação, como alegam as apelantes, pois nesta ação o Ministério Público busca a anulação dos decretos do Prefeito, cujos motivos e consequências são diversas das da revogação. Esta se faz por oportunidade e conveniência da Administração; aquela, por ilegalidade, como se verificou no caso em



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

tem tela, ante a arbitrariedade dos atos de edição das permissões de uso de bem público. Vale anotar que a necessidade de atrair investimentos e empregos ao Município, única justificativa utilizada pelo Poder Executivo para a edição dos atos normativos, não é suficiente para afastar o dever de licitar, pois a instalação de empresas privadas em área pública deve obedecer tanto aos princípios administrativo-constitucionais, notadamente o da moralidade e o da impessoalidade, quanto ao princípio da estrita legalidade, que impõe maior rigor às práticas da Administração Pública. (...). APELAÇÃO Nº 1006280-13.2021.8.26.0073. (grifo nosso).

A forma de instituição também é outra diferença importante entre estes dois dispositivos jurídicos, na concessão será mediante lei específica, que tratará das matérias pertinentes, contará o prazo de duração da concessão, na permissão apenas dependerá de simples autorização legislativa, também é exigido em menos investimento.

Assim pode ser concluído que a permissão é mais simples que a concessão, exige menos investimentos, admite qualquer modalidade de licitação, desde que esteja de acordo com o tipo do serviço a ser prestado, decorre de ato unilateral, não havendo acordo de vontade entre as partes, apenas as determinações da administração pública, não exige estipulação de prazo fixo, sendo um ato precário, podendo ser revogado a qualquer momento pela administração pública.

Autorização:

Em relação a autorização é considerada um ato administrativo precário e discricionário de acordo com critérios de conveniência e oportunidade da administração pública, sendo um ato unilateral e discricionário



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

não é exigido procedimento licitatório em relação a autorização e o serviço a ser desempenhado possui interesse além da administração pública do particular que deverá prestá-lo, que também não deixa de haver certo interesse público, pode ser formalizada através de decreto ou portaria pelo poder público.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO ORDINÁRIA ATO ADMINISTRATIVO LIMINAR INDEFERIDA Pretensão de anular ato administrativo que determinou novo endereço para o exercício da atividade de comércio ambulante Inadmissibilidade **Autorização para o exercício de atividade de comércio ambulante tem caráter precário** - Ausência dos requisitos legais da liminar Decisão mantida Recurso improvido. (....) De fato, o Município detém a competência constitucional prevista nos artigos 30, inciso I e VIII de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Trata-se de prerrogativa própria do Poder Executivo Municipal atuando dentro de seu poder discricionário permitir o uso do espaço público. A autorização para o exercício de atividade de comércio ambulante temo caráter precário e pode ser alterado conforme a conveniência e oportunidade do Poder Público (....). Agravo de Instrumento nº 2074903-98.2025.8.26.0000. (grifo nosso).

Existem três tipos de autorização, primeiramente a autorização de uso quando um particular é autorizado a utilizar um bem público, em caráter precário e de uso temporário, como na autorização de uso de uma praça para realização de uma festa, autorização de atos privados controlados quando o particular não pode exercer certas atividades sem autorização prévia do Poder Público. Embora sejam atividades exercidas por particulares, são



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

consideradas de interesse público como exemplo autorização para abrir uma faculdade.

Finalizando a autorização de serviço público colocando-se ao lado da concessão e da permissão de serviços públicos, destinando-se a serviços de maior simplicidade, de alcance limitado ou a trabalhos de emergência. É a exceção, e não regra, na delegação de serviços públicos. Pode ser formalizada por decreto ou portaria, por se tratar de ato unilateral e precário.

Dessa maneira entendemos que o dispositivo jurídico a ser utilizado pela administração pública neste caso seria a concessão e não a permissão e muito menos a autorização conforme determina o artigo 1º, § 3º, do presente projeto de lei, uma vez em respeito aos artigos 30, V, 37 e 175, da Constituição Federal, artigos 2º, II, e 14 da Lei nº 8997/95 e artigos 6º, XIII, 11, 28, II, V e 47 da Lei nº 14.133/21.

IV – Do Direito.

O projeto de lei em análise trata-se de concessão, permissão ou autorização para a prestação de serviço público de remoção, recolhimento, guarda, vistoria e depósito de veículos automotores apreendidos no Município de Birigüi, ocorre que como explanado os dispositivos jurídicos de permissão e autorização não são os adequados, devendo ser empregado a concessão de serviços públicos, dispositivo esse que traz maior obediência aos princípios constitucionais insculpidos no artigo 37, da Constituição Federal e de acordo com a legislação específica de concessões a Lei nº 8987/95.

Em relação a prestação de serviços públicos o artigo 84, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, estabelece que lei específica





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

determinará a respeito do regime das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou utilidade pública, estabelecerá ainda em relação ao contrato que deverá ser estabelecido em relação a concessão e a permissão da prestação dos serviços com respectivas empresas.

Outro dispositivo contido na Lei Orgânica em relação ao tema é o artigo 85, que dispõe que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, assim pode ser concluído que a própria Lei Orgânica do Município não estabelece a autorização para este tipo de serviço público.

Em relação ao convênio que deverá ser firmado com órgão estadual o artigo 86, também da Lei Orgânica autoriza a celebração do respectivo convênio, no caso com o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo — DETRAN-SP.

Percebe-se que o próprio artigo 1º, § 2º, do projeto de lei esclarece que a concessão se dará pelo prazo de 10 (dez) anos, assim com estipulação de prazo certo e determinado, vem afirmar que o dispositivo correto a ser utilizado é a concessão, pois a permissão é precária, isto é, ato unilateral podendo ser revogado de acordo com a discricionariedade da administração pública.

O artigo 271, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro, estabelece que os serviços de que trata o projeto de lei deverá ser realizado mediante licitação, caso não for realizado pela própria administração pública, mais um dispositivo que não concebe a autorização para este tipo de serviço.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 271. O veículo será removido, nos casos previstos neste Código, para o depósito fixado pelo órgão ou entidade competente, com circunscrição sobre a via. (...) **§ 4º** Os serviços de remoção, depósito e guarda de veículo poderão ser realizados por órgão público, diretamente, ou por particular contratado por licitação pública, sendo o proprietário do veículo o responsável pelo pagamento dos custos desses serviços.

Quanto ao artigo 1º, § 1º, do projeto de lei que estabelece o que vem a ser entendido como veículos automotores explanando alguns tipos, na sua parte final afirma que não se limita aos explanados, o Código de Trânsito Brasileiro possui um rol taxativo em seu artigo 96, em relação aos veículos automotores, assim deve ser bem exemplificado no projeto de lei, seguindo as determinações da legislação específica, pois do modo que se encontra contém vício material no referente artigo, isto é, trata de matéria que não possui especificação na legislação pertinente.

Neste caso a lei específica deve prevalecer em relação a legislação municipal, pois de acordo com o artigo 22, XI, legislar privativamente em relação a trânsito, certo que o artigo 30, II, ambos da Constituição Federal, estabelece que cabe ao município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, mas isso quer dizer que cabe adequar a legislação e não introduzir novos dispositivos jurídicos que a lei federal não determina.

Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

De acordo com Flávio Martins que esclarece:

“Segundo o art. 3º, II, da Constituição Federal compete ao Município “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Dessa maneira, caberá ao Município complementar a legislação federal e a legislação estadual no que couber. O que significa a expressão “no que couber”? Significa naquilo que for de interesse local”. (MARTINS, 2020, pag. 1254).

Dessa maneira não pode o poder público municipal adicionar mais elementos em relação a definição exposta no artigo 1º, § 1º, sobre veículos automotores e também não deve ser inserido os dispositivos de permissão e autorização, pois o instrumento legal a ser utilizado neste caso é a concessão.

V - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VI – Conclusão.

Ante o exposto, o presente projeto de lei se encontra ilegal e inconstitucional por infringir o artigo 85 da Lei Orgânica do Município de Birigüi, os artigos 2º, II, e 14 da Lei nº 8997/95 e artigos 6º, XIII, 11, 28, II, V e 47 da Lei nº 14.133/21, artigo 271, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro e aos artigos 22, XI, 30, V, 37 e 175, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO

Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588